

Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada*

por Javier Marsiglia

Introducción

Estas páginas pretenden aportar algunas líneas de reflexión sobre las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), analizando las principales restricciones y potencialidades para avanzar en mecanismos de gestión concertada en el escenario territorial.

Para ello proponemos un recorrido que parta de un somero análisis de los principales cambios territoriales en el contexto actual y la importancia de la configuración de una matriz de actores locales que opere en ese escenario. Estos actores dibujan un tipo de relaciones determinado en función de sus intereses y lógicas diferentes de acción y aportan capital social comunitario que, en función de su densidad o debilidad, incide de una determinada manera en pautar el modo de desarrollo predominante en el territorio.

En segundo lugar, plantearemos a grandes rasgos cómo han ido evolucionando en los últimos tiempos los roles y funciones de los gobiernos locales y de las OSC, subrayando los desafíos que plantea el contexto de pobreza y exclusión social de nuestros países. Se sostiene que cada vez es más

El autor. Asistente social, diplomado en Planificación Social (ILPES CEPAL). Candidato a máster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid). Director e investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL), Universidad Católica del Uruguay.

* Esta presentación recoge en líneas generales la ponencia presentada en el VIII Seminario Nacional de la Red MUNI, *Gobierno local y ciudadanía*, Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Río Negro (Argentina), 5 y 6 de octubre de 2006.

necesario contar con municipalidades y OSC que cooperen activamente en los procesos de desarrollo local y en la construcción de nuevas políticas públicas y formas de participación que apuesten a la integración social y al más amplio ejercicio de los derechos ciudadanos.

En tercer lugar, analizaremos los conceptos de *gestión pública local* y *gestión asociada*, la nueva institucionalidad en juego en los territorios y los límites y desafíos para avanzar en mecanismos de gestión concertada entre las municipalidades y las OSC.

Finalmente, aportaremos algunos elementos conclusivos que pondrán el acento en los desafíos que tienen nuestros territorios para el fortalecimiento de sus capacidades de concertación de actores y de articulación con los niveles subnacionales y nacionales, así como las nuevas demandas que esto genera a los técnicos e instituciones de formación para el apoyo a estos procesos de gestión y desarrollo local.

Ubicamos nuestra perspectiva de análisis en la interfase entre la investigación, la docencia universitaria y la intervención en diversos procesos de desarrollo local en la realidad uruguaya de los últimos tiempos. Esta reflexión es deudora de los intercambios interdisciplinarios realizados en el ámbito del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

1. Los territorios como sujetos de desarrollo. Los actores y sus relaciones. El capital social comunitario

El territorio, construido en la interacción histórica de sociedad y espacio, es a un tiempo ámbito y factor del desarrollo [...] Las relaciones territorio-desarrollo están cambiando aceleradamente, como parte del complejo de transformaciones contemporáneas, que asocia globalización, posfordismo, posmodernidad y nuevo orden político.¹

En el marco de la globalización, como señala Albuquerque:

[...] el territorio no puede confundirse ni simplificarse con la visión en términos de espacio homogéneo que incorpora la macroeconomía con-

¹ F. Bervejillo: «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

vencional. El territorio es un actor decisivo de desarrollo, sin el cual no es posible dar *respuestas completas* ni eficientes al cambio estructural, en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional.²

Dice Bervejillo:

Las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo.³

Esta mirada —explicada sucintamente a través del aporte de los autores citados— implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

En la realidad de la región encontramos territorios *ganadores* y *perdedores* —para usar la imagen de Sergio Boisier— en función de su inserción global diferencial. Más allá de las diferencias internas en esos territorios, las tendencias en los próximos años no estarán fijadas solamente por la presencia o ausencia de políticas nacionales de desarrollo local, sino por la capacidad que los actores posean para jugar con sus *diferenciales endógenos* y sus capacidades de inserción externa, para operar estratégicamente no solo en el ámbito nacional sino también regional y mundial.

Frente a los desafíos de la globalización surge entonces la necesidad de afirmar y fortalecer las especificidades que se manifiestan en un territorio, a partir de una nueva relación local-global que articule categorías aparentemente incompatibles. El espacio local-regional es idóneo para construir capacidades endógenas que sustenten procesos de desarrollo articulados con las tendencias globales.

Los territorios que han alcanzado niveles previos de desarrollo y cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio. Se deberá tratar

² F. Albuquerque: «Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

³ Bervejillo: o. cit., p. 180.

de operar entonces sobre las potencialidades y limitaciones que tiene cada territorio, procurando impulsar un clima de cooperación y un ambiente de concertación entre los diferentes actores en juego.

Esta apuesta al actor local deja un lugar para las estrategias, la construcción de espacios de negociación y propuesta y la posibilidad de incidencia desde lo específico, en un escenario abierto en el que no todo está predefinido o sujeto a las tendencias globales. Como señala Arocena: «al abordar la cuestión de las estrategias estamos introduciendo uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: *la capacidad de constitución de actores locales*».⁴

El enfoque del desarrollo local pone el acento precisamente en un proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar iniciativas de carácter económico, social o cultural.

Plantea una nueva articulación de actores territoriales. La cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado, es un aspecto central de este enfoque.

Pero... existe un riesgo de reduccionismo, si adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema. En realidad *se trata de una interacción permanente entre actor y sistema*. En este juego, el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o, por el contrario, quedando más o menos paralizado por ellas.⁵

La percepción y comprensión de la lógica de los actores estatales y de los actores de la sociedad civil que actúan en lo local, sus posibilidades efectivas de encuentro y de complementación, son desafíos fundamentales para quienes pretenden impulsar proyectos desde una perspectiva de desarrollo económico y social.

Profundizar en el análisis de cómo se produce en los contextos locales este cruce de lógicas, de racionalidades distintas, y de cómo operar en torno a estas articulaciones parece relevante para estar en mejores condiciones de impulsar proyectos.

Sin lugar a dudas no es un desafío fácil. Se trata de poner en juego intereses distintos, relaciones de poder desiguales, en contextos territoriales

⁴ J. Arocena: «Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

⁵ *Ibidem*, p. 25.

que no siempre cuentan con los ámbitos y las reglas de juego necesarias para que todas las voces sean escuchadas a través de convocatorias amplias y plurales.

El capital social comunitario. Un enfoque en construcción

Si se observan las realidades donde ha sido posible impulsar experiencias de desarrollo local valoradas como exitosas, se debe admitir que el capital social existente en cada localidad ha sido un factor decisivo. La existencia de organizaciones locales, de redes de articulación, de tejido social consistente, genera condiciones más aptas para que se incremente la capacidad de gestión de las localidades en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo.

La noción de capital social comunal se refiere a la capacidad que tiene una comunidad de generar un conjunto de normas consensuadas. Éstas se traducen en *formatos institucionales y organizaciones sociales* (formales e informales) que facilitan el funcionamiento fluido de los mecanismos de reciprocidad generalizada y de pautas relacionales orientadas al control de los comportamientos marginales y a la promoción del bienestar colectivo.⁶

El uso de esta categoría conceptual reconoce el aporte de múltiples autores. Pierre Bourdieu (1991), con su ya clásico concepto de *habitus* y sus elaboraciones posteriores en torno a las relaciones entre capital cultural y social, proporciona un instrumental teórico que permite conectar determinadas condiciones estructurales con un sistema de prácticas que reflejan la internalización por parte del individuo de códigos culturales transmitidos por su núcleo familiar y otras agencias socializadoras.⁷

También los trabajos de Robert Putnam (1993) relativos a los gobiernos locales en Italia aportan elementos importantes para el análisis del capital social, que vinculan a las características de la participación cívica, la presencia de organizaciones comunitarias y la existencia de redes de reciprocidad organizadas.⁸ Esta línea de reflexión se acerca a una serie de planteos

⁶ En este punto seguimos el texto «Aportes para la construcción de un índice de capital social comunitario», elaborado por el autor en colaboración con Jorge Acosta y Marcos Lorenzelli y publicado como anexo en el libro *Activos y estructuras de oportunidades: un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, coordinado por R. Kaztman, Montevideo: CEPAL-PNUD, 1999.

⁷ P. Bourdieu: *El sentido práctico*, Madrid, Taurus, 1991.

⁸ R. Putnam: *Making democracy work civic tradition in model Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

que se han realizado en los últimos tiempos en la perspectiva de los programas de desarrollo local.

Para el caso uruguayo se pueden citar las investigaciones dirigidas por José Arocena en el marco del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en diferentes realidades locales y microrregionales, de donde se desprenden algunas pistas para la construcción de indicadores de capital social comunal. Estos estudios privilegian una metodología de corte cualitativo, basada en entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes categorías de actores locales (empresariales, político-administrativos, socioterritoriales). Los nueve estudios de caso realizados en un período de cinco años (1989-1994) aportaron un banco de datos de alrededor de trescientas entrevistas, las cuales se estructuraron en torno a tres ejes de análisis de la realidad local: el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad cultural local.⁹

La posibilidad de construir una estimación del capital social comunitario (CSC) de las localidades pequeñas y medianas y de los barrios de las ciudades mayores implica identificar un número de variables e indicadores que estén en línea con el objetivo propuesto y permitan sintetizar en una cifra la dotación de CSC que posee una comunidad determinada. Esta tarea (en construcción) demanda aún un esfuerzo importante de investigación y exploración en el terreno.

Originalmente, se parte de preguntas tipo como las siguientes: ¿qué aporta capital social a las comunidades?, ¿qué es lo que permite su reproducción?, ¿cuáles son los mecanismos a través de los que se refuerzan la moral colectiva y la disposición a invertir esfuerzos en pro del bienestar general?

Partiendo de la base de que las comunidades se nuclean para resolver sus problemas en torno a organizaciones e instituciones (formales o no) que expresan su poder de articulación y de resolución de conflictos, en el trabajo citado se optó por aproximarse al concepto de CSC a través de las iniciativas orgánicas que una comunidad posee y las formas de relación de las personas en ella y de las organizaciones entre sí. Las variables en cuestión tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

1. Existencia de organizaciones sociales en la comunidad.
2. Existencia de redes formales o informales que agrupen a las diferentes organizaciones sociales de las comunidades.
3. Densidad de esa red de relaciones. Calidad de las relaciones: confianza, reciprocidad, comunicación, prestigio.

⁹ Una síntesis de los estudios referidos puede encontrarse en el libro de José Arocena *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, ya citado.

4. Grado de participación de los individuos pertenecientes a la comunidad en las organizaciones sociales.
5. Grado de vinculación de las organizaciones sociales de la comunidad con otras organizaciones y redes existentes fuera de ella.
6. Valoración de la solidaridad, la cooperación y la ayuda mutua.
7. Interés de los miembros de la comunidad por los asuntos públicos y comunitarios.
8. Identidad cultural asociada a niveles de protagonismo, integración social y sentido de pertenencia al territorio.
9. Actitud frente a las normas.

A partir de estos elementos se realizó una primera selección de variables e indicadores y una propuesta exploratoria de índice (ICSC) a través de la identificación de dimensiones y la ponderación de los indicadores seleccionados. Más allá del carácter exploratorio del trabajo a cuyos resultados nos remitimos, vale la pena rescatar a los efectos de esta presentación la pertinencia de avanzar en el conocimiento de este tipo de factores que cumplen un rol explicativo importante en el abordaje de la vida asociativa local.

Una sociedad bien dotada en capital social comunal (CSC) estará en mejores condiciones para resolver diferentes tensiones internas, pero a la vez, en el marco de la globalización, para resolver las relaciones entre el *adentro* y el *afuera* en beneficio de los intereses locales y de las personas que forman la comunidad, procurando una sociedad más integrada y más competitiva a escala global.

Quizás las tensiones asociadas a los ajustes de las identidades constituyan los principales dilemas que enfrentan hoy localidades como las estudiadas. Las incertidumbres a que ello da lugar repercuten particularmente en los sectores más jóvenes, que se ven enfrentados a una brecha —a veces infranqueable— entre el nivel de expectativas de la modernidad y las posibilidades concretas desde su núcleo familiar de pertenencia y su inserción territorial.

La dotación de CSC de una comunidad es un factor a tener en cuenta para potenciarlo cuando existe y para promover las condiciones para su desarrollo en aquellos casos en que muestra debilidad, fragmentación o atomización. Los actores territoriales (en particular las municipalidades) a través de sus modalidades de gestión tienen un rol importante en esta dirección, que facilita y tiende puentes entre las diferentes lógicas de acción presentes en el escenario para procurar sinergias colectivas.

2. Los gobiernos locales y la sociedad civil: cambios en sus roles y funciones. Límites y potencialidades para operar en la gestión del desarrollo local

2.1. Rol del gobierno local. Fortalecimiento institucional de los municipios¹⁰

La ampliación de la agenda pública local ha implicado la asunción de nuevos roles para los gobiernos regionales y locales. Este fenómeno ha acaecido tanto por el traspaso formal y efectivo de competencias desde el nivel central como por la mayor presión de las demandas ciudadanas sobre el rostro indudablemente más visible del Estado: el gobierno local.

Es notorio que cada vez más las competencias y funciones municipales no se agotan en la prestación eficiente y eficaz de los servicios tradicionales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etcétera. Las actividades derivadas de los nuevos roles vinculados a la promoción del desarrollo económico y social pasan a ocupar espacios cada vez más importantes en la agenda de asuntos y en el porcentaje de los recursos que manejan las administraciones locales.

Pero para hacer frente a los retos de este nuevo escenario los gobiernos locales tienen que modernizarse. El fortalecimiento institucional resulta un requisito ineludible. Las transformaciones mencionadas exigen a estas entidades un desempeño proactivo en el desarrollo de su territorio y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El rol de los municipios como agentes de desarrollo los obliga a incrementar los niveles de respuesta hacia su población, en áreas hasta hace poco tiempo prácticamente desconocidas.

Entre los retos de los actuales gobiernos locales se encuentran el de favorecer y generar la dinámica integral del desarrollo, en la cual participe la diversidad de agentes y actores de la comunidad local. También se requiere que el gobierno local intervenga como entidad facilitadora e impulsora de las actividades de la comunidad, económicas y sociales, sin por ello suplantar a

¹⁰ En este ítem incorporamos elementos de la ponencia de J. Marsiglia y M. R. Revello: «Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros: la experiencia del Mercosur y Estados asociados», preparada para la UPD-OEA y presentada al Congreso de la CLAD realizado en Buenos Aires en el 2001.

los actores privados en la producción de bienes y servicios, excepto en aquellas áreas que considere de interés estratégico.

Las relaciones formales con otros órganos del Estado convierten a los gobiernos locales en proveedores de información y articulación política con capacidad de insertar lo local en los planes globales.

En contextos de alta incertidumbre, como los actuales, no debemos perder de vista las ventajas de las cuales gozan los gobiernos locales. Se encuentran en una posición inmejorable para poder configurar una matriz estratégica de desarrollo que contemple las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de sus comunidades, al tiempo que, por conformar un subsistema local dentro del sector público, pertenecen a un sistema global y están en mayor o menor medida condicionados por él.

Se debe lograr, por consiguiente, un buen grado de articulación entre lo global y lo local, en sus dos niveles: nacional-departamental/provincial y departamental/provincial-local, asegurando la existencia y el funcionamiento efectivo de ámbitos de coordinación de las entidades sectoriales del gobierno central actuantes en el territorio, el manejo de la información y la generación y consolidación de las redes territoriales. Los gobiernos locales tienen la posibilidad de servir de puentes entre ambos niveles.

Más aun, en el marco de los procesos de descentralización, los gobiernos locales deberán diseñar sus políticas territoriales teniendo en cuenta la configuración de competencias y responsabilidades que se establezcan entre los distintos niveles político-institucionales del territorio. Pero para eso deberán partir de un diagnóstico de los recursos (organizacionales, culturales, económicos, humanos y materiales) con los que cuenten para abordar los nuevos campos de actuación que dicha descentralización les confiera.

No todas las experiencias de descentralización y asunción de nuevos roles de los municipios han sido alentadoras. A modo de ejemplo, la municipalización de diferentes programas sociales cuya pertinencia teórica resulta indiscutible ha encontrado dificultades concretas en países de la región. El estudio de tales situaciones indica que en varios de esos casos faltó el previo *fortalecimiento institucional*. Dicha circunstancia, en una realidad donde la debilidad de los municipios es innegable, ha incidido tanto o más que la escasez de recursos financieros.

Los factores que se revelan como carencias son de variada índole: ausencia de modernización de la gestión, necesidad de nuevos mecanismos de concertación Estado-sociedad civil, condiciones desfavorables para los territorios en que se genera la articulación global-local, insuficiente *stock* o capital social acumulado por la comunidad local, falta de profesionalización de la gerencia pública local. Esto exige la adquisición de nuevas capacidades para gerenciar la complejidad y la incertidumbre derivadas de esas situaciones.

El grado de *innovación en las modalidades de gestión* ha llevado a afirmar que el éxito de los procesos descentralizadores y de fomento del desarrollo territorial desde los gobiernos locales estriba en crear programas de capacitación e incentivos institucionales que apoyen la modernización de las administraciones regionales y locales. Estos programas necesariamente deben contar con el apoyo de los gobiernos nacionales y utilizar recursos del propio Estado, pero también canalizar cooperación externa con estos fines.

El margen de acción en este campo es casi ilimitado: pasa por el aprendizaje y el desempeño de una función pública eficiente y moderna; por la transferencia de responsabilidades a las autoridades locales; por la creación de instancias de participación ciudadana que generen la *sinergia* necesaria y desarrollen mayores niveles de respuesta a las demandas; por el involucramiento de las redes empresariales existentes en las localidades, etcétera.

Así como es importante capacitar para las nuevas competencias y responsabilidades a asumir, deben atenderse también otros elementos, como la *capacidad técnico-administrativa* de las estructuras municipales, tanto en términos cuantitativos (dotación de recursos) como cualitativos (el *know how* adecuado para desarrollarlas), la *disponibilidad de recursos* que toda innovación supone y, especialmente, la *cultura organizacional o tradición institucional*, así como la *tecnología disponible*.¹¹

Los desafíos incluyen también integrar las dos direccionalidades de las políticas, las que llegan desde el centro y operan con una lógica compensatoria y de reequilibrio territorial, y las que surgen desde lo local-regional y apuntan a la competitividad del territorio concreto y a consolidar sus ventajas comparativas.

En el caso de países como el Uruguay, en esta primera fase en que las políticas descentralizadoras se anuncian desde el centro (aunque muy lentamente y con trabas importantes por una cultura centralista muy arraigada), los gobiernos locales (todavía inexistentes como tales a pesar de su reconocimiento constitucional) tienen el desafío de maximizar la potencialidad de las políticas nacionales-sectoriales orientándolas y adaptándolas a cada territorio para *leerlas en clave territorial*. Ello requiere sin duda el diseño simultáneo de políticas que desde lo local (horizontalmente) se encuentren y articulen de manera armónica con las verticales-sectoriales previamente definidas por los organismos centrales.

La insuficiente coordinación de las acciones centrales y sectoriales (salud, educación, vivienda) con las territoriales empantana el funcionamiento

¹¹ M. Lombardi: «El Municipio en concreto», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

en forma de redes con impronta genuinamente local, lo que impide el enriquecimiento que se lograría mediante una buena articulación que al mismo tiempo promoviera la participación de la sociedad civil en sus múltiples manifestaciones. La actuación por sectores muchas veces se contradice con la necesaria visión integral que requiere el desarrollo territorial.

En cuanto a la descentralización en el seno de cada departamento/provincia en los países de la región, el reto es contemplar la heterogeneidad de las localidades y, cuando sea posible, configurar microrregiones que articulen debidamente lo rural con lo urbano y las diferentes potencialidades económico-productivas de cada zona. En suma, intentar el tránsito hacia una descentralización bien gestionada, coordinada y articulada territorialmente.

En esta línea, los gobiernos locales pueden conjugar esfuerzos y asociarse para formar lo que en los países europeos se conoce como *mancomunidades* o consorcios locales. Ello permitirá el diseño y la implementación de políticas a escala regional que asuman la existencia de identidades territoriales más allá de los límites político-administrativos.

Las nuevas formas de asociación y de gestión de servicios públicos, así como la posible asociación con otros entes del Estado y aun con el sector privado para conformar empresas mixtas, es un desafío para el cual tendrán que prepararse las municipalidades, porque seguramente lo habrán de transitar con mayor énfasis en un futuro próximo, más allá de que en la región ya existen algunas experiencias en esta dirección. Por ejemplo, las llamadas *agencias de desarrollo* son una herramienta que se ha probado con relativo éxito en diferentes localidades. La sistematización y el análisis de esas experiencias es un desafío pendiente. La realización de estudios específicos arrojará luces sobre las *mejores prácticas* y modalidades de gestión que se están experimentando en diferentes zonas, vinculadas a modelos tomados y más o menos adaptados de los países del sur europeo.

Finalmente, no puede hablarse de descentralización sin tomar en cuenta la asignación y aplicación de los recursos financieros que habrán de administrarse. Para lograr una aplicación eficaz de los recursos —siempre escasos—, el gobierno local debe conocer cabalmente las necesidades y demandas de su comunidad y luego priorizarlas. La elaboración del presupuesto con participación o en consulta con la sociedad local en instancias de participación formales o informales resulta —de acuerdo con las experiencias regionales más avanzadas, como Porto Alegre— la mejor forma para el logro de la eficacia y a la vez un factor de profundización democrática y construcción de ciudadanía.

Las políticas públicas locales han de ser objeto de revisión, rediseño y evaluación, y esto plantea dificultades específicas. Las municipalidades (más allá de su tamaño en función del territorio de referencia) se han convertido

en instituciones complejas, tanto en su estructura como en la diversidad de sus objetivos y cometidos. La necesaria renovación periódica de los cargos políticos, más el disímil nivel de convicción sobre los programas, producto de la tensión, las contradicciones y la deficiente comunicación entre los diferentes sectores de la estructura, dificultan la tarea. A esto debemos agregar el choque entre la lógica de los objetivos políticos y la de los objetivos técnico-administrativos.

También es preciso atender a los nuevos problemas derivados de las situaciones de pobreza y exclusión social que se viven en los territorios, particularmente en las grandes ciudades. Aunque su encare requiera acciones específicas de los gobiernos centrales y provinciales (o departamentales), se está produciendo una creciente injerencia en estos temas de los gobiernos locales, que muchas veces tienen que actuar solo por el hecho de ser *el Estado más cerca de la gente*.

Fenómenos como la segregación residencial, la existencia de *barrios homogéneamente pobres* en las ciudades, son desafíos muy fuertes en términos de integración social, que requieren de nuevas políticas públicas aptas para frenar o prevenir la profundización de la exclusión de importantes sectores de la población que van quedando al margen.

En este contexto, aparece cada vez con más fuerza la necesaria presencia de municipalidades capaces de participar y cogestionar programas con el Estado central y la sociedad civil, que puedan combinar acciones de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y políticas sociales. Estas políticas deben orientarse no solamente a combatir la pobreza, sino a aumentar la formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Esto aumentaría las posibilidades comunitarias de generar el tipo de capital social necesario para apoyar el logro de metas individuales o colectivas, facilitando herramientas para aprovechar la estructura de oportunidades que pueda ofrecerse desde el Estado, el mercado y la propia comunidad.

El desafío pasa cada vez más por asumir este nuevo ciclo de políticas públicas con un enfoque técnico-político que apueste a diseños cada vez más concertados entre los niveles nacionales y subnacionales del Estado y con la sociedad civil a través de sus múltiples expresiones organizativas, apostando a la centralidad del territorio en el enfoque y a una evaluación rigurosa de resultados e impactos.

Por otra parte, como señalamos, el capital social existente en cada localidad es un factor decisivo para incrementar el desempeño institucional de los gobiernos locales. Los niveles de desempeño institucional dependen, en buena medida, de los grados de participación cívica de los ciudadanos a escala regional y local. Si estos son altos, pueden conformar mecanismos

horizontales de relación que por su exigencia obligan y garantizan una mejor respuesta de los actores político-institucionales en un ejercicio interesante de democracia participativa y construcción de ciudadanía.

2.2. Rol de la sociedad civil. Potencialidades y limitaciones de una realidad diversa

Más allá de los postulados teóricos que asumamos en cuanto a la definición de sociedad civil (más amplios o más restrictivos), la diversidad o pluralidad de expresiones organizativas que la integran es una de sus características salientes.

Observando la realidad de la sociedad civil desde un prisma territorial, es importante considerar el rol de dos grandes sectores: el empresarial o lucrativo (que incluye tanto a las empresas urbanas como a las rurales) y el no lucrativo o societal, compuesto por una heterogénea gama de organizaciones (asociaciones civiles, fundaciones, organizaciones de base territorial, etcétera) a las que parte de la literatura especializada ha denominado globalmente como *organizaciones de la sociedad civil* (OSC).

En cualquier caso, la heterogeneidad del sector obliga a plantearse preguntas acerca de la pertinencia de su análisis como conjunto y sobre las posibilidades reales de su articulación interna y con los organismos estatales a la hora de pensar en los desafíos de la gestión pública en clave territorial. Más allá de las dificultades que se pueden visualizar, no cabe duda de que en los últimos años se ha incrementado la búsqueda de respuestas multiactorales a las demandas ciudadanas con un rol mucho más activo tanto de las empresas como de las OSC.

En la medida en que han comenzado a tener mayor peso las políticas de *desarrollo endógeno* y la convicción de que existen capacidades en los diferentes actores locales (económicos y sociales) para generar iniciativas de desarrollo territorial con resultados tangibles, se comienza a superar la concepción tradicional centralista que plantea una aproximación a los problemas sectorial y alejada de los territorios subnacionales.

En el plano económico-productivo,

[...] la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico [...] Se ha ido produciendo, igualmente, un desplazamiento desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas a las ayudas dirigidas a crear entornos territoriales innovadores, dotados de la capacidad de aportar los servicios avanzados a

las empresas, destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular en educación e investigación y desarrollo.¹²

Sin embargo, está muy presente en los territorios una concepción del desarrollo que valora muy poco el potencial endógeno y sigue apostando fuertemente a la *inversión externa* como única vía para promover mejores condiciones de vida para la población. Muchas veces, los propios gobiernos locales participan de esta manera de ver las cosas y a través de sus políticas apuestan a introducir mecanismos de promoción para la instalación de empresas exógenas a través de parques industriales, exoneraciones fiscales u otros estímulos. Esto puede ser positivo en el corto plazo, pero es insuficiente y quizás genere una dependencia excesiva de decisiones que se toman fuera de las localidades. La sostenibilidad de los procesos de desarrollo local está cada vez más ligada a la búsqueda de oportunidades y a la capacidad de iniciativa que puede y debe surgir crecientemente desde los propios territorios con los estímulos adecuados.

Este nuevo papel del empresariado local necesita también mecanismos de cooperación interna (redes de empresas, eslabonamientos productivos) para enfrentar los desafíos de la globalización y de la inserción competitiva en mercados exigentes que requieren cambios constantes en los conocimientos aplicados a los procesos productivos, nuevas tecnologías y modalidades de gestión.

Para ello, será necesario insistir tanto desde los gobiernos nacionales como desde las propias empresas en programas descentralizados de apoyo a la creación de emprendimientos, a la formación, al acceso al crédito en condiciones adecuadas, a la promoción de la innovación y el cambio tecnológico y al estímulo de la cooperación y el trabajo en redes.

Esto implica desafíos para la gestión de los gobiernos locales, que deben incorporar nuevas capacidades para dar respuesta a estas exigencias, pero también para el conjunto de actores locales estatales y privados. Es preciso generar las condiciones que propicien espacios de articulación de esfuerzos en torno a las políticas de desarrollo territorial.

Pero, como señalamos, en el mundo diverso y plural de la sociedad civil existen también una serie de expresiones organizativas formales e informales vinculadas a la satisfacción de necesidades de distinto tipo: referidas al hábitat y al mejoramiento barrial, la salud, la vivienda, la crianza y educación de los niños, el tiempo libre y los deportes, los adultos mayores, etcétera. En muchos territorios, estas organizaciones se han convertido en interlocutores

¹² Alburquerque: o. cit.

indispensables de la municipalidad y de otros organismos del Estado en la búsqueda de alternativas y soluciones novedosas para las diferentes problemáticas.

Su aporte no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio o localidad en apoyos económicos o en mano de obra, sino que se ofrece a los técnicos, a los organismos competentes, un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas que facilita la elaboración de diagnósticos y proyectos. Se expresa también en la colaboración para ejecutar las acciones, en la evaluación de las modalidades de intervención, en la opinión sobre las herramientas de participación y gestión utilizadas.¹³

Pero, así como se han esbozado capacidades organizativas y de gestión de la sociedad civil, también hay que señalar debilidades que podemos encontrar en distintos aspectos. Una de ellas tiene que ver con la excesiva dependencia de los gobiernos locales y de los organismos estatales en general, centrada en una relación del tipo demanda-respuesta que está atada muchas veces a prácticas clientelistas. Si las respuestas aparecen, las organizaciones funcionan; si no, existe un alto riesgo de decaimiento por escasa autonomía y capacidad autogestiva. Encontramos también limitaciones por la atomización y fragmentación en el territorio; en la duplicidad de roles entre organizaciones afines por carencias de coordinación y complementación; la escasa democracia interna por la continuidad de las mismas personas en los cargos directivos, etcétera.

En suma, así como hablábamos de la necesidad de fortalecer los gobiernos locales para que desempeñen un rol más eficaz como promotores del desarrollo, también deberíamos hablar del fortalecimiento de la sociedad civil a través de programas específicos que, atendiendo a las características y desafíos particulares de los diferentes actores, promuevan mejores condiciones para el mejoramiento de la gestión, la cooperación y la articulación.

Una buena política de Estado es el fortalecimiento de la sociedad civil. Aunque parezca contradictorio, no lo es, porque esta expresión encierra una búsqueda de la profundización democrática a través de la participación ciudadana responsable y atenta a la eficiencia y eficacia de los resultados. Tampoco es un desafío ajeno a las instituciones de formación (especialmente las politécnicas y universitarias), que deberán ampliar sus agendas para incluir con más énfasis el diseño de propuestas a la altura de las exigencias y los públicos diversos que se mueven en los territorios.

¹³ J. Marsiglia: «La gestión social a nivel local: temas y actores en un escenario cambiante», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

3. Gestión pública local y gestión concertada de las políticas. Límites y desafíos para avanzar en mecanismos de asociación entre los diferentes actores locales

Como vimos, la gestión local implica crecientemente una diversidad de actores, tanto estatales (nacionales, provinciales, departamentales, locales) como de la sociedad civil.

Partiremos en este capítulo de una noción de *gestión local* que nos servirá de soporte teórico y operativo para indagar en la relación entre los actores involucrados en ella. Para ello nos apoyaremos en una investigación comparativa realizada a comienzos de la década del noventa en siete países y 21 ciudades intermedias de América Latina sobre el tema de los municipios y los servicios públicos. En ese trabajo se habla precisamente de gestión local y no de gestión municipal, en el entendido de que esta involucra a diferentes actores estatales y de la sociedad civil y no solamente a las municipalidades.

La gestión local se entiende en dicho texto como: «la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo... Comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de tales recursos. El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad... Los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisivos que involucran tensiones, conflictos y concertación entre diversos actores».¹⁴

El trabajo citado plantea tres dimensiones de la gestión que aparecen como elementos claves para el análisis realizado:

¹⁴ A. Rodríguez y F. Velásquez (eds.): *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile: SUR, 1994.

a) Los *grados de autonomía política y administrativa de las municipalidades*. Este aspecto alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de la población sin interferencia de otros agentedidaes privados o públicos extramunicipales. Dicha autonomía determina las relaciones intraestatales y plantea de lleno la cuestión del ejercicio de las competencias y del manejo de los recursos.

b) La *eficiencia y eficacia de la gestión*. Su estudio permite comprender, de un lado, de qué manera los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, cuán capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre su nivel de vida. Un aspecto central de este análisis es la relación entre necesidades, competencias y recursos, relación que generalmente se encuentra muy desbalanceada por la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos disponibles. Este punto es uno de los principales cuellos de botella de la gestión municipal.

c) Las *relaciones entre los actores involucrados en la gestión*. Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos se basa en buena medida en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo más estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía.¹⁵

El análisis detallado de los diferentes casos excede los objetivos de esta ponencia; por lo tanto, nos remitimos al libro citado. Sin embargo, buena parte de los resultados del estudio abona en la dirección de algunos de los elementos planteados en los capítulos precedentes, que rápidamente pasamos a reseñar.

Estamos en presencia de municipalidades con autonomías restringidas no solamente por razones financieras —que implican dependencia de transferencias de recursos centrales y escasa capacidad de manejo de fondos propios—, sino también por competencias compartidas con otros niveles de gobierno que puede tener el efecto positivo de la articulación, pero el negativo de que limitan la capacidad de autonomía local al pesar más las decisiones que se elaboran y procesan en ámbitos nacionales o regionales. A esto debemos agregar un marco normativo que muy recientemente ha empezado a avanzar en conquistas autonómicas (diferentes según los países en su alcance y contenidos) y que en varios casos encuentra dificultades de concreción en la práctica.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 21-22.

La segunda dimensión plantea los desafíos de los gobiernos locales de buscar un difícil equilibrio entre recursos escasos y debilidades estructurales, con necesidades y demandas crecientes de la población, lo que en muchos casos se expresa en una gestión ineficiente e ineficaz. De nuevo hay que subrayar la importancia del fortalecimiento institucional de las municipalidades como un desafío estratégico que necesita políticas específicas orientadas en esa dirección, pero con un sistema de *premios y castigos* que valore los cambios y la apuesta por la calidad de los servicios municipales.

Nos detendremos en la tercera dimensión, que refiere precisamente a la idea de la gestión concertada. Las relaciones entre actores se desarrollan en espacios donde se conjugan intereses diversos y relaciones de poder asimétricas. Es en ese contexto que hay que buscar los mecanismos de gestión concertada.

Al hablar de *gestión concertada o asociada* nos estamos refiriendo a aquella en la que dos o más actores acuerdan asociarse (trabajar juntos) en torno a objetivos comunes. Pactan *reglas de juego* claras y compartidas que tienen que ver con los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos en juego y acuerdan los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación que permiten medir la obtención de resultados y las consecuencias de ello para los actores involucrados. Implica un proceso de negociación no exento de conflictos, pero estos son manejados a través de una lógica de relación que apuesta al diálogo y a estrategias de *ganar-ganar*, evitando (a través de las reglas de juego acordadas) caer en posiciones irreductibles y descalificadoras de las posiciones de los demás.

El gobierno local como actor político-administrativo tiene responsabilidad en la promoción de estos nuevos dispositivos organizacionales, pero en varias de las experiencias exitosas se ha visto que la innovación proviene de las organizaciones de la sociedad civil.

En cualquier caso, se deben generar las condiciones para que existan *vasos comunicantes* entre los diferentes actores, a través de la tarea de *mediadores* (técnicos, agentes de desarrollo local, ONG) que sean capaces de operar como catalizadores de las diferentes demandas y propuestas en torno a objetivos compartidos.

La metodología de trabajo requiere una mirada estratégica del territorio que se oriente a generar capacidades y condiciones que hagan posible instancias de encuentro e intercambio entre diferentes actores [...]:

- Señalar temas potenciales para posibles alianzas o acuerdos estratégicos con miras a realizar actividades estableciendo formas de articulación o complementación en proyectos colectivos.
- Aprender a percibir, comprender y trabajar con las diferentes lógicas de actor presentes en el nivel local. No es posible en la perspectiva del

desarrollo local jerarquizar un tipo de actor y subestimar a los demás. La estrategia de intervención es a priori incluyente de la pluralidad de voces y protagonistas del escenario territorial.

- Innovar en los instrumentos y en las formas de concebir la intervención [...].¹⁶

Como señala Francisco Alburquerque:

[Hay que transitar de] un modelo de funcionamiento burocrático a un nuevo *modelo de gestión horizontal* mediante el fortalecimiento de las administraciones públicas descentralizadas territoriales, de acuerdo con criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial y no solo por criterios de autoridad. Según estos nuevos criterios, se realzan la calidad de los servicios; las capacidades de los ciudadanos para involucrarse en la búsqueda de soluciones; la gestión por objetivos y no con base en la aplicación de reglamentos; la evaluación de rendimientos conforme a los resultados y no a los créditos gastados; la importancia de las necesidades de los usuarios considerados como clientes y no como subordinados; la gestión previsoras de los problemas y no solo la que actúa luego de estos; la búsqueda de la eficiencia en el uso de recursos; la descentralización de responsabilidades y una gestión participativa; un esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas, etc. El desafío consiste entonces en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados.¹⁷

La pregunta entonces es: ¿cómo generamos las condiciones para la articulación, en ámbitos territoriales donde se conjugan relaciones de poder, intereses contrapuestos, pero también la potencialidad de la búsqueda de consensos en torno a un proyecto colectivo?

El factor identitario, el sentido de pertenencia, la conciencia de compartir objetivos comunes, más allá de los legítimos intereses sectoriales o particulares, puede operar como favorecedor de la concertación.

Un trabajo territorial en redes permite avanzar en procesos de concertación de actores capaces de articularse en torno a proyectos colectivos. Distintas experiencias han dejado aprendizajes interesantes en cuanto a la virtualidad del vínculo horizontal entre actores con lógicas y racionalidades diferentes, que, en función de la conciencia común de pertenencia a su

¹⁶ Marsiglia y Pintos: o. cit.

¹⁷ Alburquerque: o. cit., pp. 84-85.

territorio, han generado iniciativas en diversos campos del desarrollo con resultados auspiciosos para la población.

4. Conclusiones y desafíos para los territorios en un marco de fortalecimiento de las capacidades locales y de articulación con los niveles subnacionales (provinciales, departamentales) y nacionales

A continuación ordenaremos en algunos puntos las principales *lecciones aprendidas* que surgen de los puntos anteriores y de la experiencia en diferentes territorios.

4.1. El territorio como una variable pertinente para la gestión de políticas y proyectos. Siempre existe un marco de restricciones y posibilidades para la acción en clave territorial que hay que conocer y evaluar en el punto de partida. Las características específicas del territorio nos hacen adecuar y cambiar las estrategias desde la propuesta original. El territorio *local* de referencia para las políticas y proyectos define las fronteras de lo posible en un contexto dado. Este puede cambiar por condiciones externas o propias del territorio y necesita de un marco de análisis estratégico que permita diagnosticar las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (matriz FODA territorial).

Este ejercicio debe ser compartido con los diferentes actores locales, a fin de convertirse en un punto de partida para la implementación del proyecto con los mayores acuerdos posibles.

De este análisis se debe recoger información sobre:

- El margen de acción de los actores.
- El peso público o privado en la generación de las diferentes políticas, programas y proyectos.
- El tipo de participación de los destinatarios.
- La alta o baja disponibilidad de recursos locales para las políticas y programas a implementar u otros relacionados.
- Masa crítica de iniciativas y proyectos posibles. Apertura a la inclusión de otras iniciativas, más allá de las relevadas en el diseño del plan estratégico acordado.

La intervención en este tipo de proyectos ya de por sí tiene una complejidad propia. Esta se vincula a una mayor exigencia y compromiso de los

diferentes actores y a la identificación de temáticas comunes en torno a las cuales construir los acuerdos y actuar en consecuencia.

4.2. El marco conceptual y metodológico como hoja de ruta compartido. Hacemos referencia aquí a la necesidad de contar con ciertos consensos de partida sobre un marco conceptual y metodológico que oriente la intervención. No es que todos pensemos lo mismo, ni que tengamos los mismos referentes conceptuales y metodológicos, pero sí es clave generar ciertos acuerdos básicos sobre lo que el proyecto colectivo se propone y cómo encaminarlo. Allana mucho el camino para la construcción de acuerdos posteriores de mayor envergadura y es un aprendizaje dentro del propio proceso de trabajo ensayar la negociación, el acuerdo y la evaluación sobre supuestos comunes.

4.3. La necesidad de **una estrategia de comunicación y difusión** definida a la medida de cada proyecto hacia adentro (la alianza) y hacia afuera con los demás actores (en el territorio y extraterritoriales). Entre otras cosas, para cimentarlo localmente y también para llegar mejor a los actores extralocales que inciden en el tema. Uno de los aprendizajes, por lo tanto, es la preocupación por desarrollar una *comunicación planificada y estratégica en el territorio*.

4.4. Modalidades de gestión de proyectos. La alianza interinstitucional. La alianza como un *proceso en construcción*. La necesidad de acuerdos previos en torno a la construcción de la alianza y acerca de la participación de cada una de las organizaciones en la toma de decisiones (sobre recursos financieros, recursos humanos y estrategias de trabajo en los diferentes asuntos en juego).

4.5. La intervención de los equipos técnicos a escala local. Los conflictos, los roles, las *diferentes miradas*, la articulación de saberes y experiencias. Es importante reflexionar acerca del papel de los profesionales y técnicos, procurando aportar a la discusión sobre los perfiles y capacidades necesarios para el abordaje de estas problemáticas en clave territorial.¹⁸

En primer término, interesa determinar el lugar desde donde se interviene y el alcance de las acciones. Ello se relaciona con el tipo de actor y los recursos que maneja, entre ellos el poder de decisión. Según se trate de una ONG, del gobierno local, de una universidad o de una alianza entre actores, el alcance y las consecuencias del abordaje serán diferentes. Importa

¹⁸ En este punto se sigue la línea de reflexión de los siguientes textos: a) Marsiglia y Pintos: o. cit.; b) J. Marsiglia y G. Pintos: «Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo», en L. Winchester y E. Gallicchio (eds.): *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: SUR, 2003.

también considerar tanto las capacidades del colectivo (equipo) que va a intervenir como las de cada técnico en particular en relación con los siguientes aspectos:

- Formación específica para el desarrollo local o la intervención en prácticas territoriales. Integración de diversas disciplinas. Saber hacer, acumulación;
- Conocimiento profundo del territorio y de los actores.
- Disponibilidad para arriesgar en zonas de intervención donde no hay certezas absolutas (probar y aprender); manejar la acción en contextos de incertidumbre.
- Capacidad de trabajar con indicadores de seguimiento de procesos, resultados e impactos.
- Capacidad para la reflexión simultánea a la acción y mentalidad de aprendizaje.
- Capacidad para asumir la legitimidad de diversas lógicas e intereses contrapuestos y por lo tanto de mediación y de acercamiento de actores.
- Capacidad de prospectiva, de imaginar escenarios, proyectos, nuevos recursos.
- Actitud de respeto y escucha, pero también de propuesta y de anticipación al conflicto o a los desafíos.

Todo esto se vincula a la necesidad de desarrollar nuevas capacidades que pueden resumirse en una disponibilidad para comprender las complejidades crecientes de los procesos de desarrollo; de flexibilizar y modernizar los marcos conceptuales y metodológicos con aportes de diferentes disciplinas; de apostar al trabajo en equipo y valorar y hacer alianzas con otros actores. El proceso de intervención para el desarrollo territorial es necesariamente complejo y transdisciplinario.

4.6. La evaluación y el análisis de los impactos con los propios sujetos del territorio. La mirada de la ejecución del proyecto con cierta distancia crítica permite subrayar la importancia de indicadores que permitan medir resultados cuantitativos y cualitativos; sistemas de información definidos, consensuados y utilizados al servicio de la intervención. Asimismo, lograr consensos iniciales sobre instrumentos, instancias de capacitación para utilizarlos, actitud de evaluación y aprendizaje. En última instancia, dispositivos que permitan manejar en forma eficiente y eficaz recursos que se están gestionando colectivamente.

4.7. La confirmación de que es posible innovar en contextos locales con la participación de diversos actores, en temas que son trascendentes hoy para nuestra sociedad. Hay algunas claves para intervenir con relativo éxito en varias de sus áreas:

- Modalidades innovadoras de gestión (técnicas, herramientas de capacitación y lúdico-expresivas) para canalizar energías y potencialidades diversas.
- La aplicación de estrategias y herramientas específicas de intervención en contextos de gran vulnerabilidad social.
- La confirmación de que es posible caminar en red, incrementando los impactos de las organizaciones, pero sin olvidar quiénes gestionan la red, quiénes articulan. Los liderazgos, los facilitadores, los límites y muchas veces las imposibilidades en un contexto determinado de tejer redes.
- La articulación entre lo formal y lo no formal en un proyecto situado territorialmente.
 - La comprobación de la importancia y el potencial que tiene el desarrollo de sistemas endógenos de formación y aprendizaje desarrollados a escala comunitaria, basados en la cooperación, la solidaridad, la voluntad y el aprendizaje intergeneracional y la sinergia de los esfuerzos en el ámbito local.

4.8. Reconocimiento de la relevancia del **relacionamiento estratégico** con las autoridades del nivel central. Revalorizar la importancia de atender simultáneamente distintos niveles de acción (micro, meso, macro) y tejer estrategias de relación entre actores que operan en diferentes espacios en la toma de decisiones.

4.9. Las diferentes modalidades de concertación tienen su valor en la medida en que sean capaces de asegurar una **cooperación real y efectiva** que supere la declaración de buenas intenciones. Para que ello sea posible, la gestión concertada se debe generar en torno a problemas que afecten los intereses y las motivaciones de los diferentes participantes y apuesta a la obtención de resultados que miran el mediano y el largo plazo, pero que necesitan de logros en el corto plazo para no desanimar y estimular la convocatoria.

Se trata —siguiendo a José Arocena— de recomponer la dimensión territorial «creando lugares donde la acción movilice horizontalmente un conjunto de actores locales en torno a un problema considerado crucial para la comunidad». ¹⁹ Se deben buscar consensos básicos sobre algunos temas, de tal manera que las eventuales oposiciones entre diferentes racionalidades sean superadas y se pueda actuar de manera coherente sobre los problemas en cuestión.

Este consenso no significa la desaparición de las distintas lógicas de actor, ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición

¹⁹ Arocena: *El desarrollo local...*, o. cit.

común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida en que cada *socio* mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. No significa unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

4.10. La **asociación** que se pretende promover entre actores en un territorio tiene dos dimensiones indispensables para la autonomía y el desarrollo locales:

- La primera es la asociación **vertical**, es decir, las relaciones entre las organizaciones de los diferentes niveles de la administración pública. Esta asociación vertical debe ser capaz de negociar la coherencia entre las políticas centrales y las iniciativas locales del territorio, de gestionar recursos de las administraciones departamentales o nacionales en favor de la localidad y sus necesidades y prioridades.
- La segunda es la asociación **horizontal** entre actores, con el territorio como eje articulador. Esta asociación no se expresa siempre en organismos consolidados y formalizados. Existen mecanismos no formales que pueden canalizarla eficazmente, ya que en muchos casos no existen las condiciones para que los acuerdos se expresen a través de la creación de organismos permanentes y estables. Nos estamos refiriendo a órganos representativos de los actores locales (organizaciones empresariales, sindicatos, centros de formación, ONG, etcétera) que podemos observar en los países de la región con diferentes denominaciones (consejos económicos y sociales, mesas de concertación, asociaciones pro desarrollo, etcétera).

En esta misma línea, es relevante avanzar en la determinación clara de las competencias entre los niveles de gobierno del territorio. Allí está uno de los cuellos de botella de los procesos de descentralización y de reforma del Estado en general, que tiene consecuencias evidentes en las modalidades de gestión. En este sentido es importante apostar al fortalecimiento de lo municipal, pero sin olvidar la necesidad de avanzar en una correcta articulación con los otros niveles territoriales.

Si bien es necesario pensar en procesos de descentralización —transferencias al municipio desde el gobierno central o de otros de menor nivel territorial—, es también necesario pensar simultáneamente en procesos de desarrollo local. Si la descentralización se mueve básicamente *de arriba abajo*, el desarrollo local opera mucho más *de abajo arriba*. Permite promover instancias de desarrollo más endógenas y sostenibles que la mera descentralización, pues se puede caer en *demandar* siempre nuevos recursos y no necesariamente *actuar* por el desarrollo a escala local. Operando de esta manera, es posible evitar el riesgo del paternalismo y aportar a la generación

de mejores condiciones para la gestión y el desarrollo territorial, fortaleciendo la capacidad de iniciativa de los actores locales.

Bibliografía

- ACOSTA, Jorge, Marcos LORENZELLI y Javier MARSIGLIA: «Aportes para la construcción de un Índice de Capital Social Comunitario», anexo del libro coordinado por Ruben KAZTMAN: *Activos y estructuras de oportunidades: un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL-PNUD, 1999.
- ALBURQUERQUE, Francisco: «Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 2.ª ed., Montevideo: Universidad Católica del Uruguay y Taurus, 2002.
- «Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- BERVEJILLO, Federico: «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- LOMBARDI, Mario: «El municipio en concreto», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- MARSIGLIA, Javier: «La gestión social a nivel local: temas y actores en un escenario cambiante», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- MARSIGLIA, Javier, y Graciela PINTOS: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- «Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo», en Lucy WINCHESTER y Enrique GALLICCHIO (eds.): *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: SUR, 2003.
- MARSIGLIA, Javier, y M.ª del Rosario REVELLO: «Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros: la experiencia del Mercosur y estados asociados», texto preparado para la UPD-OEA y presentado al Congreso de la CLAD realizado en Buenos Aires en el 2001.
- RODRÍGUEZ, Alfredo, y Fabio VELÁSQUEZ (eds.): *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile: SUR, 1994.

Resumen

El artículo plantea algunas líneas de reflexión sobre las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, analizando las principales restricciones y potencialidades para avanzar en mecanismos de gestión concertada en el escenario territorial.

Parte de un análisis de los principales cambios territoriales en el contexto actual y la importancia de la configuración de una matriz de actores locales que opere en ese escenario. Estos actores dibujan un tipo de relaciones determinado por sus intereses y lógicas de acción y aportan capital social comunitario que, en función de su densidad o debilidad, pauta el modo de desarrollo predominante en el territorio. En segundo lugar, plantea cómo han ido evolucionando en los últimos tiempos los roles y funciones de los gobiernos locales y de las OSC, enfatizando en los desafíos del contexto de pobreza y exclusión social de nuestros países. En tercer lugar, analiza los conceptos de gestión pública local y gestión asociada, la nueva institucionalidad en juego en los territorios y los límites y desafíos para avanzar en mecanismos de gestión concertada entre las municipalidades y las OSC.

En las conclusiones, se pone el acento en los desafíos que tienen nuestros territorios para fortalecer sus capacidades de concertación de actores y de articulación con los niveles subnacionales y nacionales, así como las nuevas demandas que esto genera a los técnicos e instituciones de formación para el apoyo a estos procesos de gestión del desarrollo local.

Palabras clave: gobierno local, sociedad civil, territorio, organizaciones, actores sociales, cambio territorial, capital social, pobreza, exclusión social, políticas públicas, desarrollo local, gestión concertada, municipios.

Abstract

The article raises some lines of thought within relations between local governments and civil society organizations, analyzing the major constraints and potential for progress in concerted management mechanisms at the territorial scene.

He begins analyzing the major territorial changes in the current context and the importance of configuring a matrix of local actors operating in that scenario. These actors make up a kind of relationship determined by their interests and logical action and provide capital community that, depending on their density or weakness, determinates the predominant mode of development in the territory. Secondly, it raises the question of how they have evolved in recent times the roles and functions of local governments and civil society organizations, focusing on the challenges of the context of poverty and social exclusion in our countries. Thirdly, he examines the concepts of local governance and management partners, the new institutional stakes in the territories and the limits and challenges to advance management mechanisms agreed between municipalities and CSOs (Civil Social Organizations).

In the conclusions, emphasis is placed on the challenges that our countries have to strengthen in actors' concerted capabilities and coordination with national and sub national levels, as well as new demands that these mecahnisms create for technical and training institutions for the support of these management processes of local development.

Keywords: local government, civil society, territory, organizations, social, territorial change, equity, poverty, social exclusion, public policies, local development, management concerted municipalities.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.