

**CURSO DE ALTA GERENCIA MUNICIPAL**  
**"PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS"**  
**Herramientas para su gestión local**

**Cuaderno 4**

**GESTION Y PARTICIPACIÓN**

- a.- Gestión de la complejidad.
- b.- De la verticalidad y la fragmentación a la horizontalidad y la integración.
- c.- La construcción de una gestión relacional.
- d.- Mecanismos de participación en la gestión de políticas locales.
- e.- Claves de lectura (Señalamientos de los nudos centrales del Cuaderno)
- f.- Ejercicios de análisis o estudios de casos.
- g.- Lecturas sugeridas
- h.- Ampliando el campo (links, foros, notas de interés)

## Gestión Y Participación

### a. Gestión de la complejidad.

*La existencia de redes es fruto... de factores identificados con la complejidad de los procesos administrativos en un medio ambiente cuya dinámica impide que cualquier actor aislado controle los procesos y la velocidad de los cambios.*

*Todos estos factores han convergido para producir una proliferación de redes gestoras de políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas sociales, en el que tienen profundas repercusiones. En ese sentido, las redes se han visto como la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana. Sin embargo, la gestión de redes dista de ser sencilla, lo que ha llevado muchas veces al fracaso de programas y proyectos sociales, a pesar de las buenas intenciones de los actores interesados. (Fleury, 2000)*

Es verdad que gestionar municipios en un contexto complejo exige un gobierno local cercano a los ciudadanos, dialogal. Pero sólo un contexto que empuje al cambio no garantiza que el cambio se produzca. Si no... ¿Por qué tantas experiencias de participación iniciadas con entusiasmo por parte de la sociedad civil y de los gobiernos locales fracasan? ¿Por qué son escasas las que logran sostenerse en el tiempo y alcanzar metas conjuntas? ¿Por qué muchas acciones conjuntas novedosas... se derrumban estrepitosamente al tiempo de los inicios en medio de la sensación de inoperancia, fragmentación y desgaste...? ¿Por qué, en definitiva son más los entusiasmos que los logros en el campo de la gestión participativa?. En este cuaderno trabajaremos en la identificación de algunas líneas de actuación para la implementación de espacios de gestión asociada, aprendiendo de las experiencias vividas y de los estudios sobre el tema. Reconoceremos algunos componentes valiosos a tener en cuenta para hacer sustentable un proceso de gestión participativa.

La gestión es el gran desafío de la participación. En este sentido, muchos excelentes proyectos iniciados participativamente han sido abandonados al verse arrastrados por inercia de funcionamiento de la organización, contraria a la participación. Vimos que hay acuerdo en identificar diferentes tipos de participación ciudadana: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación y gestión. Sin embargo podemos decir que la gestión es la más alta, y más difícil, expresión de la participación. La gestión participativa es la capacidad para la planificación, toma de decisiones y manejo de una serie de recursos organizativos, tecnológicos, financieros y humanos de modo conjunto, entre diferentes actores estatales y de la sociedad civil, para la prestación de los servicios, lo cual permite garantizar su eficiencia, efectividad y sostenibilidad (Gómez et al, 1996). Se trata, entonces, de generar un estilo relacional de gestión, diferente al vigente en la mayoría de nuestros municipios, mucho más vinculados a estilos de gestión burocráticos y esto no es tarea fácil. Quebrar una inercia de trabajo en clave burocrática requiere trabajar las condiciones para el cambio, construir el "clima institucional favorable", que exprese una clara voluntad de trabajo en clave asociada.

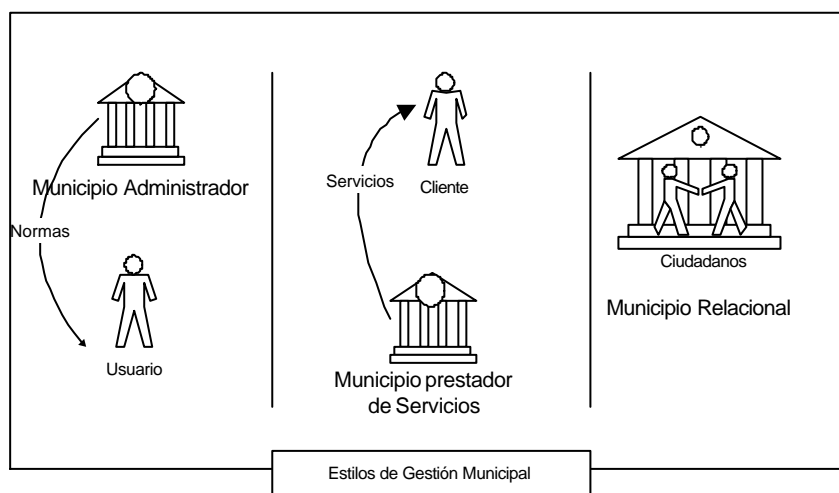
Para hacer realidad un estilo de gestión participativa es necesario actuar para que las cosas cambien en profundidad. Se trata de poner en marcha un proceso de aprendizaje por el que los actores se adapten a formas inéditas de relación y a nuevos modos de razonamiento, que expresen capacidades colectivas (Echabarría, 2004). Por ende, crear un "clima institucional favorable" para la gestión asociada es un trabajo que el estado local debe darse en todos los niveles de la organización y en todas las dependencias; se trata de construir un estilo relacional de gestión, que promueva el involucramiento de los actores internos y externos. Esto exige, asimismo, métodos eficientes, ágiles y flexibles, que permitan el desarrollo de las actividades y el logro de los

objetivos. Logros pequeños pero significativos, que articulados, permitan alcanzar los complejos desafíos planteados en el largo plazo. La institucionalización del cambio depende de la persistencia en el tiempo y la construcción social del mismo, con acciones concretas consensuadas y claramente direccionadas.

**b. De la verticalidad y la fragmentación a la horizontalidad y la integración.**

Trabajemos ahora componentes que nos permitirán reconstruir algunos vínculos entre los diversos estilos gestión y los espacios de participación. Podemos preguntarnos.... ¿cuáles son los estilos de gestión prevalecientes en nuestros Municipios? ¿Cómo se piensa la relación con los ciudadanos en cada uno? ¿Cuál es el espacio de la participación en cada uno?

Veamos el siguiente gráfico:



Según el mismo, podemos identificar tres estilos de gestión diferenciados: el municipio administrador, el municipio prestador de servicios y el municipio

relacional... Si bien sabemos que la realidad es mucho más rica y seguramente ningún modelo se corresponde exactamente con los municipios que conocemos, creemos que es una guía valiosa que nos permitirá identificar algunas características diferenciales. El interés por identificar estas características diferenciales reside en reconocer elementos que nos posibiliten iniciar y sostener situadamente procesos de gestión participativa. Veamos:

- a) **Municipio Administrador:** Un municipio donde la gestión es entendida como ejecución de las normativas y la administración de recursos eficientes en el territorio. En este sentido se reconoce su misión desde el principio de autoridad, mediante el cual la autoridad local "dicta" lo que tienen que hacer sus súbditos (ciudadanos) en una relación de clara subordinación (Camprubi y Vendrell, 2002). Este estilo de gestión es, quizás, el prevaleciente en América Latina, ya que el desarrollo organizacional de los Municipios fue acompañando el crecimiento de las ciudades de la región. Por agregación, los municipios incorporaron áreas para hacerse cargo de la diferenciación y complejización, estructuradas, por lo general, de acuerdo al modelo de la burocracia mecánica (Mintzberg, 1991). Se caracteriza por una estructura con una clara división de tareas, una gran centralización de tipo vertical, un núcleo operativo muy desarrollado y poco calificado. Como mecanismos de coordinación aparecen la proliferación de normas, la rutinización de las tareas operativas, y la formalización de las comunicaciones.

Este municipio administrador requiere, para ser efectivo (para poder cumplir con los objetivos que se propone) de un ambiente simple y estable, es decir de demandas poco diferenciadas y sostenidas en el tiempo, es la organización óptima para producción en serie. A medida que el ambiente se vuelve más complejo (con mayor número de demandas) y/o dinámico (con demandas

cambiantes) va perdiendo capacidad de respuesta: la excesiva especialización por funciones y formalización de los procedimientos hace que pierda capacidad para el abordaje integrado y dinámico de los nuevos problemas que se presentan. Esto genera una organización que, en la práctica, oscila entre la demanda y el acontecimiento, incapaz de sostener una direccionalidad coherente en su accionar, centrado en el cumplimiento "formal" de la normativa vigente.

En cuanto a la relación con el ciudadano, las notas que la caracterizan son su consideración como administrado, sujeto al accionar municipal y las excesivas tramitaciones centradas en el cumplimiento de formalidades. Los vínculos se estructuran desde el cumplimiento normativo (llenado de formularios, recorrida de oficinas, acatamiento de plazos y espacios definidos de modo "soberano" por el municipio), no aparecen espacios de participación formalizados. Los únicos que tienen en este esquema algún tipo de llegada desde la sociedad civil, son los movimientos asociativos (ej. Juntas vecinales, cooperadoras) en forma de presión para la toma de decisiones o la definición de algunas prioridades en la agenda, participación no formalizada, sino construida desde espacios de presión o negociaciones más vinculadas a los espacios "políticos" de la gestión.

b) **Municipio prestador de servicios:** centrado en la satisfacción de las necesidades de los vecinos, entendidos como clientes con una noción clara de sus necesidades y demandas, capaces de interpelar. Esta noción define al municipio como gerenciador de servicios para la ciudadanía, con una división clara entre los espacios más políticos (dedicados a la decisión pública y el relacionamiento político con el vecino) y los espacios de gestión, dedicados a gerenciar. El énfasis está puesto en la mejora de la gestión, en construir el "nuevo estilo": formación de nuevos "gerentes" para los cargos directivos, infraestructuras renovadas, tecnologías de la información y la

comunicación, implementación de técnicas del management privado, etc. Todo esto para la mejora de la eficacia y la eficiencia en la producción de servicios municipales.

Este estilo de gestión define la relación con el ciudadano en términos de Productor de Servicios (el municipio) – cliente (el ciudadano), aparece aquí una preocupación muy fuerte por brindar información más calificada al cliente, satisfacer sus necesidades con calidad, se lo consulta en este sentido, etc. Sin embargo no se reconoce al ciudadano como corresponsable de las políticas públicas, ni aparecen instancias participativas de gestión; sí comienza a tener un lugar como fiscalizador, controlador de los servicios.

- c) **Municipio relacional**, nodo articulador de una red de actores para el logro de direccionalidades acordadas, para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, definida desde la participación de todos. No se trata en este caso de que los ciudadanos asuman nada como propio sino de la elaboración y ejecución cogestionada. La gestión relacional corresponde, entonces, a un enfoque menos modelizable y más inductivo (Goma y Brugué 1998), centrado en el desarrollo de capacidades para el aprendizaje, que permitan el logro de objetivos complejos (Echabarría, 2004).

La gestión se piensa desde la integración horizontal entre las diferentes áreas, actores y jurisdicciones involucradas en la resolución de una problemática específica y la integración vertical con el planeamiento estratégico de la organización (Grandinetti, 2002). En este estilo de gestión, la participación "es el modelo", participación interna en la propia estructura municipal, cruzando transversalmente todos los espacios tabicados por el modelo de municipio administrador, articulados desde la lógica de la resolución de problemas

comunes. Y participación en red de actores de la sociedad civil, empresas, otras jurisdicciones del estado y otros estados. En definitiva, un estilo de gestión que se construye desde la transversalidad para una gestión integral, desde una lógica relacional, donde los límites entre la propia organización y el contexto pierden su razón de ser.

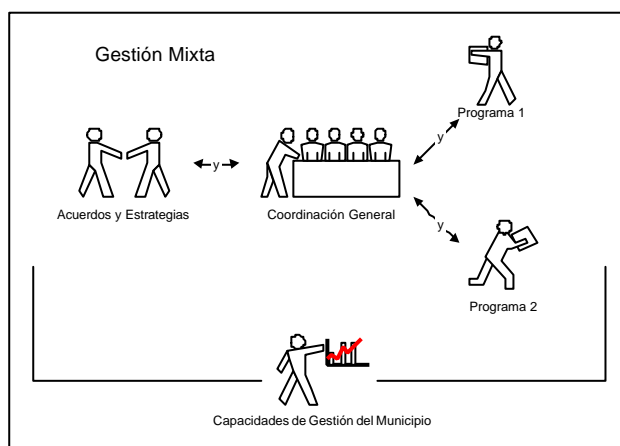
La gestión de la información es central, reconocida como fuente de poder y base para el aprendizaje. Se entiende como poseída fragmentariamente por diversos actores; por lo tanto hay un particular énfasis en el desarrollo de tecnologías de las comunicaciones que permitan disponer de la información relevante para la toma de decisiones en los momentos estratégicos. Plantea el logro de objetivos como resultado de la interacción (cooperación – conflicto) entre diferentes actores.

### **c. La construcción de una gestión relacional**

Una gestión relacional, reconoce diversos centros de poder con intereses contrapuestos entre sí, articulados en equilibrios inestables, para el logro de objetivos comunes. En este marco, la organización municipal se piensa como un espacio que forma parte de un entramado reticular, en el cual el estado local juega un papel nodal. Que desarrolla a su interior espacios transversales, cooperativos e innovativos. Los procesos de incorporación de tecnologías, apuntan a construir una sólida estructura de comunicaciones y de información significativa para los diferentes desafíos de la gestión, información que por sus propias características es fragmentada y dispersa. Su eje es la construcción de aprendizajes significativos para la innovación en una gestión que debe auto transformarse y recrearse para el logro de los objetivos que se propone.

Se trata de construir espacios de Gestión mixta, mecanismos que permitan el trabajo coordinado integrando el plano interno del municipio, otras jurisdicciones estatales, los ciudadanos organizados y los vecinos, de modo de construir nuevos espacios que posibiliten una gestión novedosa y consensuada que de respuesta a problemas, muchas veces inéditos. La propuesta es la construcción de un esquema de gestión integrada: en su estrategia, sus aspectos estructurales y dinámicos (procesos permanentes, y gestión de proyectos específicos), sus Programas y Proyectos y sus espacios de aprendizaje. Este esquema de gestión mixta opera en simultáneo en dos dimensiones:

- A.** El diseño institucional (las redes y las instituciones, la estructura y la dinámica de trabajo, los programas específicos).
- B.** El desarrollo de capacidades para la gestión relacional del municipio (revisando los procesos, construyendo información estratégica y promoviendo nuevas competencias en el personal).



Se trata de direccionar las diferentes dimensiones de las capacidades organizacionales hacia el logro del escenario deseado, el municipio relacional. Para esto es necesario comenzar a gestionar de modo integrado.

#### **d. Mecanismos de participación en la gestión de políticas locales.**

Para Klijn *et al.* (1995), los logros en la gestión asociada suponen las siguientes condiciones: activar selectivamente los actores y recursos; limitar los costos de la interacción; buscar el compromiso de los participantes; prestar oportuna atención a los aspectos políticos y administrativos; velar por la calidad y apertura de la interacción. ¿Cómo articular estos criterios con mecanismos efectivos de gestión asociada? Proponemos un esquema de diseño de mecanismos que los contempla y organiza operativamente..... Veamos:

##### **A. El Diseño Institucional**

La gestión mixta contempla la integralidad del Proceso de gestión, desde la generación de acuerdos para la definición de estrategias comunes, pasando por una coordinación general de las acciones a desarrollar, hasta la ejecución de las operatorias específicas y su control.

El esquema propuesto para su implementación recupera las diferentes instancias institucionales pre-existentes en el municipio, los espacios de generación de acuerdos y consensos para el desarrollo de la ciudad (Planes estratégicos, Consejos participativos, presupuestos participativos, etc.) y promueve la capacidad de organización y participación de la sociedad civil. Incorpora a esto un nuevo mecanismo de gestión, equipos flexibles para el tratamiento de problemáticas específicas, con criterios de eficiencia, eficacia y economía de gestión: los Programas. En un proceso de desarrollo de capacidades, que permite el aprendizaje organizacional desde la recuperación de las experiencias, a través de la reflexión. Se trata de un proceso en bucles, estrategia –gestión - reflexión - nueva estrategia, que articula y potencia lo desarrollado en la praxis como cambio cultural. Articula los espacios institucionales existentes resignificándolos y los hace operativos a partir de la implementación de Programas para la ejecución de las grandes líneas estratégicas.

Momentos del Diseño

1) Leer y reconocer las características situadas de la problemática a gestionar en forma mixta:

~~///~~ Sus problemas (nuevos o preexistentes).

~~///~~ Las redes de actores vinculadas a éstos y las modificaciones sustanciales de las relaciones prevalecientes entre ellos.

~~///~~ La aparición de nuevos tipos de interacción con los ciudadanos.

~~///~~ La diversificación cualitativa de las demandas y el incremento cuantitativo de las demandas.

~~///~~ La definición inicial de actores a convocar a participar del proceso.

2) Diseñar el proceso entre todos los actores:

~~///~~ Identificar el problema a abordar.

~~///~~ Identificar la red de actores vinculados al problema, y las dependencias municipales y de otras jurisdicciones que intervienen y/o deberían intervenir en la resolución del mismo en primer instancia.

~~///~~ Definir, con los actores, el problema a abordar.

~~///~~ Replantear las relaciones vigentes y definir un modo de relacionamiento.

~~///~~ Identificar una direccionalidad compartida.

~~///~~ Planificar las intervenciones.

~~///~~ Generar mecanismos de mejora y control.

~~///~~ Promover el desarrollo de los actores involucrados.

~~///~~ Garantizar eficiencia y eficacia.

3) Movilizar y sostener el proceso:

~~///~~ Definir la orientación a largo plazo e incorporar acciones de alto impacto a corto plazo que muestren con fuerza la viabilidad y los beneficios del cambio.

✍ Generar mecanismos novedosos de gestión que efectivicen (interna y externamente) el cambio.

✍ Desarrollar las competencias del personal para hacer efectivas las acciones.

✍ Producir información estratégica.

✍ Comunicar el accionar.

B) Construir capacidades en el municipio:

El Municipio deberá desarrollar su propia capacidad para gestionar asociadamente, capacidad entendida como la asunción exitosa y sustentable de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante. Esta concepción de la capacidad como sistema abierto requiere de la educación, conocimiento, creatividad e inteligencia del trabajador. Asimismo supone construir y compartir información significativa, necesaria para el aprendizaje permanente. Por lo tanto es necesario promover cooperación para el logro de objetivos comunes comunicación, a través de todas las barreras de la especialización.

Un paso más... es necesario dar pruebas que es posible no sólo pensar el cambio (¿el municipio es hoy capaz de pensarlo?) sino de hacerlo efectivo, incrementando de este modo la propia efectividad, produciendo cercanía y satisfacción en los vecinos, generando de este modo una nueva imagen del municipio al producir una ciudad integrada... Decimos que se trata de transformar integralmente el estilo de gestión, esto requiere claramente de un accionar global a largo plazo, que contemple todas las dimensiones descriptas. Sin embargo es necesario apuntar fuertemente en el corto plazo a un dispositivo que actúe como palanca, que resulte emblemático y de muestras de la posibilidad del cambio y del rumbo del cambio movilizado. Este programa "estrella" deberá ser tratado con especial cuidado para que funcione como tal y tenga el efecto interno y externo buscado. Al ser un proceso largo y dificultoso es necesario dar señales claras y contundentes que muestren el rumbo asumido

y permitan, a partir de la reflexión sobre la práctica los ajustes y mejoras que posibiliten alcanzar las metas.

**e. Claves de lectura: señalamiento de los nudos centrales del cuaderno.**

*☞ La gestión participativa es un modo de gestionar problemas cada vez más complejos y cambiantes con la participación de todos los actores involucrados en el mismo.*

*☞ Es necesario antes de comenzar un proceso de gestión participativa reconocer el estilo de gestión predominante en el municipio: municipio administrador, municipio prestador de servicios o municipio relacional... de modo de actuar situadamente, reconociendo las pautas culturales predominantes.*

*☞ Para gestionar en forma asociada es necesario construir espacios de Gestión que permitan el trabajo coordinado, integrando el plano interno del municipio, otras jurisdicciones estatales, los ciudadanos organizados y los vecinos.*

*☞ Esta construcción requiere operar en simultáneo en dos dimensiones:*

*a. El diseño institucional (las redes y las instituciones, la estructura y la dinámica de trabajo, los programas específicos):*

- 1. Leer y reconocer las características situadas de la problemática a gestionar en forma mixta.*
- 2. Diseñar el proceso entre todos los actores.*
- 3. Movilizar, sostener y monitorear el proceso.*

*b. El desarrollo de capacidades para la gestión relacional del municipio (revisando las prácticas y el estilo de gestión predominante, construyendo información estratégica y promoviendo nuevas competencias en el personal).*

### **f. Trabajo en terreno: Ejercicio de Estudio de Casos**

Vistos los tres estilos prevalecientes de gestión municipal y recordando algo ya dicho en el comienzo de este cuaderno, que no hay modelos puros.... seguramente en nuestra experiencia de gestión podremos encontrar elementos correspondientes a los diferentes modelos... Reflexionemos sobre estos ítems:

1.¿Cuáles son las lógicas de gestión que prevalecen? ¿Más cercanas al Municipio administrador? ¿Al proveedor de servicios? ¿Al relacional?.

2.¿Qué significa esto en términos de construcción de espacios de participación en la gestión?.

3.¿Podemos identificar palancas para la construcción de un estilo de gestión más relacional, potencialidades al interior de la propia organización municipal que funcionen como movilizadoras del cambio?.

Por ejemplo:

~~///~~ ¿Podemos identificar señales de agobio o insatisfacción por la imposibilidad de identificar y/o responder a las demandas ciudadanas por parte de nuestros colaboradores?.

~~///~~ ¿Se valora positivamente la implementación de instancias que permitan el abordaje integrado de los problemas?.

~~///~~ ¿Se comparte la necesidad contar con un accionar direccionado, con metas y planificación de las tareas?.

~~///~~ ¿Aparecen experiencias de trabajo informales de tipo horizontal, por

construcción de acuerdos en torno a problemas comunes, que puedan ser recuperadas positivamente por los involucrados como mecanismos que han posibilitado mejorar la productividad y dar respuestas más definitivas y ajustada?

¿Hay decisión política de iniciar un proceso difícil y sostenerlo para incorporar a los ciudadanos a la gestión?

4. Esta lectura de situación, la nuestra, la propia, ¿qué desafíos nos plantea?

### **g.- Lecturas Sugeridas**

?? Amorós Perich, Moisés: "Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local". En

<http://www.desarrollolocal.org/documentos/participacion1.htm> (sitio del CLAEH)

?? Fleury, Sonia: "El desafío de la gestión de las redes de políticas". Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad,

[www.iigov.org/revista/12/re09.pdf](http://www.iigov.org/revista/12/re09.pdf) , Diciembre 17 de 2002

### **h.- Ampliando el campo: links, foros y notas de interés.**

**Portales que proveen acceso a documentos vinculados con el tema, métodos y herramientas**

?? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Proyecto Planificación Participativa y Gestión Asociada.

<http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/index.jsp>.

Centro Latinoamericano de Economía Humana, <http://www.claeh.org.uy/>  
[www.desarrollolocal.org](http://www.desarrollolocal.org).

?? Instituto Internacional de Gobernabilidad,

[www.iigov.org/revista/12/re09.pdf](http://www.iigov.org/revista/12/re09.pdf).

?? Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación:

<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=898>.

### **Presentaciones de Casos**

?? Participación ciudadana y gestión municipal: "La experiencia del Gan San Pablo"

[http://www.buenosaires2010.org.ar/biblioteca/publicaciones/informes/Informe\\_SanPablo.pdf](http://www.buenosaires2010.org.ar/biblioteca/publicaciones/informes/Informe_SanPablo.pdf)

?? Una alcaldía encuentra métodos creativos para acercar su gestión a los ciudadanos: "Bogotá a su servicio"

<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2930>

?? Un nuevo estilo de gobierno en la Costa Atlántica de Nicaragua:

<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=898>

?? Desarrollo rural participativo:

[http://www.fao.org/sd/eims\\_search/webpage\\_result\\_people.asp?agrovoc=9000119&category=23&lang=es](http://www.fao.org/sd/eims_search/webpage_result_people.asp?agrovoc=9000119&category=23&lang=es)