

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1319  
20 de octubre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**CEPAL**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LAS RELACIONES ENTRE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES  
Y LOS MUNICIPIOS: POTENCIALES Y LIMITACIONES ACTUALES**

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y fue presentado en el Seminario Internacional "Articulación entre Municipios y Organizaciones no Gubernamentales en Programas de Desarrollo Local", que tuvo lugar en Rio de Janeiro, Brasil, del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1992, organizado por el Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG).

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

93-11-1345

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción . . . . .	v
I. ALGUNAS REFLEXIONES CONCEPTUALES . . . . .	1
A. LOS DESAFIOS DEL SECTOR MUNICIPAL . . . . .	1
B. LOS ESPACIOS Y EJES TEMATICOS DE ARTICULACION . . . . .	5
II. POTENCIALES Y LIMITACIONES PARA LA ARTICULACION . . . . .	9
A. POTENCIALES Y LIMITACIONES DEL MUNICIPIO . . . . .	9
B. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LOS ORGANISMOS PRIVADOS DE DESARROLLO LOCAL . . . . .	14
III. LA CRITICA MUTUA . . . . .	18
IV. HACIA LA ARTICULACION, LO PUBLICO Y LO PRIVADO . . . . .	21
V. CONCLUSIONES . . . . .	23

## Introducción

La articulación entre las ONGs y las municipalidades ha sido un tema de importancia en los últimos años, asociado principalmente a los procesos de consolidación y/o retorno a la democracia en los países de la región. Se vislumbra y sostiene en diversos foros la oportunidad y la necesidad de avanzar en la reflexión y acción en este sentido. Las propuestas de articulación se basan en que, dados los cambios políticos recientes en la región, la existencia de organismos no gubernamentales como expresión de alternativas o de oposición a regímenes de facto, ya no tiene vigencia. Si se mantienen, además de la experiencia de los años recientes, los procesos de descentralización, que conjuntamente con los de democratización, presentan u ofrecen espacios de gran riqueza para el trabajo conjunto de organismos públicos y privados en tareas de desarrollo local.

En la CEPAL, y como parte de un proyecto de asistencia técnica e investigación en el tema de la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina, se realizó una investigación puntual sobre la articulación entre las ONGs y las municipalidades, con el ánimo de perfilar espacios y estrategias que, enmarcadas en propuestas del proyecto, apuntasen a la articulación entre estos actores locales. Se examinaron cinco casos de relaciones entre ONGs y municipalidades, todos ellos realizados después del retorno de Chile a la estabilidad democrática.

Para la realización de los estudios de caso se seleccionaron cinco experiencias de articulación recientes, ya sea que estuvieran concluidas o en ejecución. La mayoría de ellas se localiza en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, y como criterios centrales para su selección se consideró la mayor presencia de las ONGs en esta zona del país, el acceso a los informantes institucionales clave, además de la oportunidad de conocer en terreno los alcances y estilos de la articulación.

Los casos revisados abarcaron actividades relativas a las relaciones entre la comunidad y la autoridad municipal; la capacitación de funcionarios municipales; la gestión y acción participativa en mejoramientos habitacionales, en dos casos; y la educación y formación de jóvenes con problemas de drogadicción.

Es necesario señalar que el tema central de la acción de las ONGs en la articulación no fue determinante en la selección, y que ésta no pretendió cubrir más que una parte de las actividades que pueden dar origen y sustento a la articulación en la escala local. Ciertamente que ése es en sí un tema de interés que supera el alcance de nuestro ejercicio y de estas reflexiones.

El énfasis del análisis realizado estuvo en las modalidades de la relación entre las agencias y los municipios respectivos; se trató de identificar los elementos y condiciones de esas relaciones que pudieran inducir a una sistematización de los esfuerzos de articulación, y que pudieran estar insinuados —o en proceso— en el contexto del proyecto sobre "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina".

Los casos, no descritos en este documento, fueron el sustento empírico de las reflexiones que siguen. Asimismo, la experiencia y la participación en foros chilenos en que se discutió el tema sirvieron de fundamento para el análisis de las potencialidades y limitaciones de ambos actores.

El objetivo de estas notas es servir de base a las discusiones que tengan lugar en el seminario, a partir de la presentación de reflexiones y constataciones de casos chilenos, aun cuando se estima que ellas pueden —en buena medida— ser aplicables a otros países de la región.

En cuanto a la estructura del trabajo, en primer lugar se exponen algunas reflexiones conceptuales en torno a los desafíos globales del sector municipal, como modo de determinar posibles áreas de encuentro futuro entre las ONGs y las municipalidades. Se acompañan estas ideas con algunas líneas sobre la articulación en tanto concepto orientador del trabajo.

A continuación se presentan los potenciales o ventajas de cada uno en un escenario de articulación (qué pueden aportar), así como los desafíos o limitaciones que deben superarse —o al menos tenerse presentes— en los esfuerzos orientados a una articulación estructurada.

En la tercera sección se informa sobre el estado del arte en materia de la crítica, y se presentan consideraciones tradicionales mutuas entre los dos tipos de actores en el desarrollo local, tratados en el documento.

Acto seguido se entregan algunas consideraciones sobre las estrategias y requerimientos de la articulación entre agencias de desarrollo local privadas y públicas, y en la última sección del trabajo se entregan conclusiones generales y consideraciones de alcance para esta ponencia.

## I. ALGUNAS REFLEXIONES CONCEPTUALES

En primer lugar se abordarán los conceptos principales de este trabajo en relación con las tendencias y desafíos centrales que están marcando los progresos en las capacidades de gestión local, en la perspectiva del desarrollo de la comunidad y la localidad.

### A. LOS DESAFIOS DEL SECTOR MUNICIPAL

El desarrollo progresivo del sector municipal en América Latina, que ha seguido los postulados de la descentralización y del desarrollo local, ha ido identificando cada vez con mayor precisión las necesidades que deben ser atendidas para lograr una administración más efectiva del desarrollo local en sus dimensiones espacial, urbana, social y económica.

Simultáneamente, el establecimiento definitivo de paradigmas que afectan a los promotores de la descentralización ha determinado los estilos preferentes de administración y ha marcado, en no poca medida, las estrategias de promoción impulsadas por todo tipo de organizaciones de cooperación internacional, nacionales y local, dando cuenta del notorio acento que tienen las políticas de promoción y fortalecimiento de la institucionalidad local hacia el apoyo y promoción de formas de gobierno que sean democráticas, participativas, y con un fuerte componente de equidad.

No es éste el momento de describir o analizar los orígenes y el desarrollo del amplio bagaje conceptual que está detrás de las tendencias más recientes de la teoría del desarrollo en general, y del fortalecimiento municipal en particular. Más bien es oportuno indicar aquí las principales características que, a nuestro juicio, marcan el momento actual del desarrollo del sector local en la región.

Creemos que el paradigma fundamental de la descentralización político-administrativa se ha abierto paso y está consolidándose gradualmente en la mayoría de nuestros países. Esto está teniendo consecuencias de importancia en todo el proceso de reformas de las estructuras de administración estatal, en los marcos legales fundamentales, en las disposiciones reglamentarias propias de cada país, en la conformación de la estructura administrativa del sector público, y en la revalidación del actor municipal. Con distintos grados de progreso es posible afirmar que una parte importante de

los esfuerzos de modernización se está destinando a los procesos de descentralización.

Un segundo elemento que marca las tendencias globales de la región y que se asocia con el anterior es la consolidación mayoritaria de regímenes democráticos, lo que —como era de esperar— está propiciando a un ritmo acelerado la reconstitución de las estructuras de participación ciudadana y las formas de manifestación de opiniones. Esto ciertamente tiene como uno de sus componentes el surgimiento de movimientos sociales que promueven la búsqueda de soluciones a muchos problemas relacionados con sus condiciones de vida y de entorno, y que —por lo mismo— colocan un renovado acento en las capacidades locales de dar respuesta a estas inquietudes.

Un tercer elemento que afecta a los gobiernos locales de nuevo cuño es la reorganización de las economías nacionales en función de una transformación de sus aparatos y estructuras productivas, para satisfacer los requerimientos de la integración de los mercados, las aperturas, la competencias interna y externa; el ajuste, en definitiva.

Las formas en que esta nueva inserción económica afecta la gestión local varían de un país a otro y de un caso a otro, pero se dan a lo menos dos constantes fundamentales.

La primera de ellas es que la administración local avanza hacia una reflexión colectiva de los destinos económicos de la localidad. Es decir, la forma en que las acciones emprendidas por el municipio, y en general el sector público, afectan a las capacidades productivas de la localidad es ahora un elemento de importancia, puesto que se desdibujan progresivamente los diseños de gobierno que privilegiaron el subsidio como estilo de adjudicación de recursos.

La segunda dimensión de impacto es el extremo opuesto. Las políticas de ajuste han colocado sobre el tapete una condición estructural de nuestras sociedades: la existencia de grandes grupos de población que viven en condiciones de gran privación. La pobreza y su superación son un componente central de la definición de políticas públicas a todo nivel. Esto está en consonancia con la obligación histórica del sector gubernamental de responder a los requerimientos de la población de menores recursos, pero en el entendido de que si se busca un desarrollo sostenido en el tiempo, éste no sólo debe pasar por tasas de crecimiento económico sostenido, sino también y simultáneamente por el impulso a políticas con un gran sentido de equidad. La solución de los problemas específicos de los pobres es propia de cada lugar, pero hay consenso en que ésta se puede alcanzar con crecimiento económico y con programas de asistencia y desarrollo social.

En ambos planos, el de la inserción de la localidad en el desarrollo y crecimiento económico y el de la atención a las

necesidades de la población de menores recursos, le cabe al municipio moderno un papel importante.

Actualmente cobra fuerza la preocupación por la sustentabilidad ambiental, como una dimensión fresca de la administración del estado. Los agudos contrastes que existen entre los beneficios obtenidos a corto plazo y los costos estimados en el largo plazo, sobre la base natural de sustentación del desarrollo, han puesto de relieve la importancia que tiene el análisis y control de las formas de producción y creación de riqueza, toda vez que —como se señalara— el crecimiento es fundamental para superar la pobreza, pero no debe alcanzarse sacrificando las oportunidades de desarrollo y crecimiento de las generaciones futuras. De este modo la sustentabilidad está animada por el objetivo de combinar las estrategias de crecimiento con el resguardo de la base natural, en aras de un crecimiento sostenido en el tiempo. Al igual que en las dimensiones anteriores, le corresponde al municipio interpretar las corrientes y propuestas en este sentido, y encontrar espacios y fórmulas para su inserción en las prácticas administrativas locales.

Luego, la productividad del asentamiento (como expresión de los aportes de la ciudad o asentamiento al crecimiento nacional en función de sus características específicas); la promoción del desarrollo económico y la atención de las necesidades sociales; y la incorporación de la fresca dimensión de la sustentabilidad marcan la agenda de desarrollo para el sector público en general, y en particular del sector municipal. Ello en un marco de reformas del estado tendientes a la modernización y especialización; de ajustes macroeconómicos de gran envergadura; y, en lo político, la recuperación y/o consolidación de las democracias. Estas condiciones marcan a su vez fuertemente la búsqueda de espacios institucionalizados de participación, la articulación de políticas públicas con estrategias del sector privado, y la acción sistemática para la adecuación de los marcos legales para posibilitar la adopción y uso de estas orientaciones.

La traducción conceptual de estos nuevos horizontes para la acción de las agencias de promoción del desarrollo local está en el concepto de gestión, que siendo complementario al de administración local, amplía los horizontes del trabajo del municipio hasta alcanzar la propuesta de estrategias de desarrollo local, la articulación de políticas locales con las centrales, la investigación sobre la realidad local como insumo a propuestas de gran especificidad, la articulación con otros actores del desarrollo local —incluidas las ONGs, la comunidad y el sector empresarial, entre otros.

En relación con la idea o concepto de articulación, es sintomático que en el presente —y a partir de los procesos de descentralización y apertura económica, así como por el retorno a la democracia—, se aprueben socialmente los procesos y esfuerzos de integración y relación entre agentes, actores, instituciones y personas, que por las razones coyunturales anteriores no

establecieron relación alguna, o si lo hicieron fue también coyunturalmente.

En este sentido debe darse una voz de alerta, ya que se pudieran estar dando iniciativas regionales o locales que hacen de la articulación entre ONGs y municipalidades un objetivo de tipo político, demostrativo de un renovado espíritu de conciliación pero que pueden no superar los aspectos del conocimiento mutuo o del mero reconocimiento. En esta perspectiva, se confunde 'articulación' con 'aceptación' y con 'no interferencia', en base a un renovado espíritu cívico-democrático.

Ciertamente que este alcance del concepto es insuficiente para los objetivos de la gestión local, en particular ante las oportunidades de mejorar los procesos de crecimiento, desarrollo local, atención social y otros que pueden alcanzarse a través de una real articulación.

Es por ello que debemos ser sistemáticos y cuidadosos para no confundir una relación orgánica entre actores del desarrollo social de origen público y privado, con la articulación.

Al menos, a nuestro juicio, de lo que se habla al mencionar el tema es de participar conjuntamente de estrategias de desarrollo local, aportando cada uno sus experiencias y recursos, métodos y estilos, proyectos y políticas. En ningún caso se plantea que articular sea la absorción de un ente por el otro, o de la transformación radical de cada uno. Debe recordarse que ambos tipos de organización responden a objetivos y orígenes distintos, y que es posible y sano que estas lógicas no sean necesariamente coincidentes.

Sin embargo, plantear la discusión en términos de articulación nos debe hacer reflexionar sobre los cambios que deben introducir ambas instituciones a la luz de los desarrollos recientes en los procesos políticos, sociales y económicos en nuestros países.

En este sentido -insistimos- la articulación ha de tener un propósito, un sentido más allá de la mera concertación, respeto o acuerdo entre las partes. Presupone, de parte de los actores, la disposición a trabajar conjunta y estructuradamente en proyectos y programas de desarrollo local, en particular, aunque no exclusivamente, en los sectores carenciados de la población. Junto a esta predisposición deberá generarse una oferta y una demanda local por espacios de acción, proceso que no es inmediato y que requiere ser revisado sistemáticamente.

Por las características del proceso de descentralización en la región, es claro que existen crecientes oportunidades para la participación estructurada de organismos no gubernamentales en la gestión local, en base, por ejemplo, a planes de desarrollo social participativos, acciones de mejoramiento urbano local y estímulos al crecimiento económico.

## B. LOS ESPACIOS Y EJES TEMATICOS DE ARTICULACION

Los espacios y oportunidades que ofrecen los procesos de consolidación democrática local, de descentralización gubernamental y de reformas económicas son muy amplios y de largo alcance para todos los actores del desarrollo local.

A modo de ilustración, las nuevas atribuciones municipales demandan de esta institución la incorporación de personal, métodos y procedimientos no tradicionales, la modificación de estilos de gobierno, y la incorporación de conceptos nuevos a sus procesos administrativos. Habrá de transcurrir bastante tiempo antes de que el sector municipal en la región tenga características de gobierno local, en el sentido de orientar y liderar el desarrollo local. Cuando ello suceda habrá sido a través de un proceso de ajuste y actualización que habrá de incluir la aceptación de la necesidad de delegar y coordinar su acción con otros actores locales. Para ello se sostiene el paradigma participativo, en el que se incorporan las organizaciones no gubernamentales y, por extensión, las organizaciones privadas de desarrollo social.

Para estas organizaciones los tiempos de renovada democracia local, y los requerimientos que el proceso descentralizador imponen a la comunidad ofrecen también oportunidades para perfeccionar su acción. Superadas las barreras ideológicas será posible imaginar a las ONGs en funciones de servicio, apoyo, interlocución, representación e información, todas asociadas al gobierno local.

Lo anterior parece lógico a partir del simple hecho que en sus definiciones ambas agencias comparten ciertos ejes temáticos y espacios de acción.

El primer eje de coincidencia temática, y que ha marcado los esfuerzos y experiencias de articulación en curso, es el de la atención preferente a las necesidades de los grupos en condición de pobreza, principalmente urbana, aunque no exclusivamente. En este eje se incluyen proyectos y programas orientados a la dotación de servicios e infraestructura urbana, al mejoramiento de barrios y condiciones habitacionales, a la capacitación para el empleo, a la entrega de atenciones o asistencia social y a la organización y desarrollo comunitario. Este eje temático coincide también con la dimensión espacial y territorial, favoreciéndose en la acción los sectores menos dotados de los asentamientos.

Un segundo, y más reciente, eje temático de coincidencia es la dimensión medio-ambiental. En este sentido se hacen esfuerzos por mejorar las condiciones sanitarias de la población, adoptar tecnologías apropiadas para la construcción y operación de la ciudad, preservar los recursos naturales locales, y disponer correctamente de los residuos sólidos. En este caso el trabajo de las ONGs no se centra exclusivamente en los sectores de pobreza, sino que apunta al conjunto de la comunidad.

Un tercer eje de coincidencia temática es el de la promoción del desarrollo económico de la comunidad, cuyas acciones más recurrentes están relacionadas con el mejoramiento de las fuentes de ingreso de la población; y el apoyo a estrategias de creación de empleo local y fortalecimiento de microempresas y mercados locales, alcanzando a la organización y el crédito empresarial.

En base a estos tres ejes, asentamiento como hecho físico y proceso, medio ambiente, y desarrollo económico y social de los sectores pobres, se dan las mayores coincidencias y, por lo tanto, son claramente espacios privilegiados para realizar esfuerzos de articulación.

Sin embargo, existen temas y áreas que surgen a partir de las transformaciones en curso de los gobiernos locales de la región. Es claro que, por ejemplo, la promoción de estrategias y estilos de gobierno local que apunten a la gestión del desarrollo requieren el diseño y manejo de sistemas de gestión, que enfatizan el seguimiento y apoyo a procesos de crecimiento local, en oposición —o como complemento— a la orientación hacia la entrega de productos, que ha marcado las administraciones locales de la región. A esto se agrega la incorporación y aceptación de paradigmas institucionales que colocan al municipio en un papel de facilitador de procesos, en contraste y/o complemento con la función tradicional de proveedor/ejecutor de acciones y obra pública.

Si estas dos condiciones —facilitar y atender procesos— se vuelven estructurales al gobierno local, es obvio que entre los numerosos ajustes y consecuencias que esto conlleva está la incorporación de nuevos actores sociales a las funciones de promoción y facilitación, espacio estructural que pueden ocupar las ONGs. Esto es diferente a la constitución de sociedades o arreglos puntuales para el desarrollo de un proyecto; es una acción permanente en la que se maximizan las ventajas de cada agencia.

Otro espacio especial en el nuevo municipio, y que puede ser ocupado por ONGs, es la representación y apoyo a grupos organizados de la comunidad en procesos participativos con el gobierno local. Específicamente esto puede traducirse en la asistencia técnica en la discusión y aprobación de programas y proyectos de inversión local, en la preparación de solicitudes de diverso tipo (demanda estructurada), en procesos de negociación con el municipio de todo tipo de acuerdos, en la formulación de programas de mejoramiento local, en la comunicación e información a la comunidad de iniciativas de desarrollo que existan en la localidad o el país y de las cuales pudieren beneficiarse, en la capacitación para la comprensión y participación en la gestión local de nuevo cuño, y como vehículo para la traducción de las iniciativas y experiencias ciudadanas en propuestas de ajuste administrativo y de procedimientos al interior de la administración local.

Es ésta también una función estructural al gobierno local democrático y no sólo un componente de un proyecto. La

institucionalización, por ejemplo, de apoyo y opinión profesionales en la aprobación de programas de inversión o de modificaciones a la regulación urbanística, por sólo mencionar dos áreas específicas, ha contribuido notablemente a la relación entre municipio y comunidad en otras latitudes.

En tercer lugar, y relacionada con la promoción del desarrollo social, la descentralización esta abriendo espacios de acción para el municipio en la formulación de estrategias y políticas de desarrollo y asistencia social local. En este desarrollo es dable suponer que se deberán introducir modificaciones al estilo tradicional de asistencia social, en gran medida asociado a las funciones y conceptos del estado benefactor. Las tendencias actuales apuntan hacia la promoción de la subsidiariedad y focalización como principios rectores en política social.

Si esta estrategia global se acopla con la desconcentración y descentralización de los programas sociales se personaliza la atención. La proximidad de la toma de decisiones y de los recursos a la población beneficiada ha de conllevar una mejor asignación de los recursos y una mejor atención de la población, y en definitiva ha de contribuir a la equidad en la gestión gubernamental.

Sin embargo, resta por incorporar la creatividad y experiencia de las ONGs a los procesos administrativos locales de promoción social, en especial en lo relacionado con metodologías y estilos de acción que avancen hacia la integralidad en la atención, y reconozcan las dimensiones cualitativas de los procesos de desarrollo social. La propia escala de los municipios —en gran medida su estructura operacional y el universo de atención— disminuye la capacidad para dar atención integral y personalizada a la población. El trabajo con grupos sociales específicos en sectores urbanos, en agrupaciones de vecinos, requiere de personal y estilos que reconozcan la multidimensionalidad de la pobreza y apunten por lo tanto al trabajo coordinado e integral.

En concreto, entonces, podría pensarse en programas articulados de desarrollo social local, en que una o varias ONGs se instalen en un sector particular de la localidad tomando a su cargo la asistencia al grupo social a partir de sus recursos, y gestionando la coordinación y canalización de los diferentes programas sectoriales municipales.

En último término —aunque el tema no queda agotado—, los desafíos de la gestión local hacen oportuna la propuesta de modalidades de recopilación y análisis de información que den cuenta de los procesos de desarrollo, de las percepciones e inquietudes de los agentes y los receptores de iniciativas de crecimiento y desarrollo. En otras palabras, la formulación de planes de gobierno estratégicos, la planificación estratégica, el trabajo con la comunidad, y otras líneas instrumentales similares, requieren de la inserción en la administración local de métodos y parámetros de gestión que reflejen aspectos cualitativos del proceso. Ello como complemento de las formulaciones tradicionales

de diagnósticos y políticas de acción local en base a la caracterización del déficit de diverso orden, y de su traducción en metas de acción cuantificables, como clásica consecuencia.

Lo anterior, es decir la introducción de prácticas de investigación y propuestas de procesos que incorporen elementos cualitativos como entradas, es un espacio donde las ONGs pueden hacer aportes significativos. Ello demandará esfuerzos para la generación de procedimientos e instrumental de trabajo compatible con las formas tradicionales de acción municipal, del manejo de categorías y lenguajes que permitan articular en el plano de las ideas y de las propuestas las dimensiones cualitativa y cuantitativa del desarrollo. Esto afectará necesariamente a los tipos de productos que la estructura de gobierno local entregará y las modalidades de obtención de dichos productos, y finalmente contribuirá a la cimentación del rol facilitador y promotor del gobierno municipal.

## II. POTENCIALES Y LIMITACIONES PARA LA ARTICULACION

### A. POTENCIALES Y LIMITACIONES DEL MUNICIPIO

La principal ventaja que presenta la institución municipal en el plano de la articulación entre las instituciones privadas y públicas de desarrollo local, es el proceso de descentralización. Este proceso, independientemente de los avances alcanzados en cada país de la región, apunta al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales; ha estado acompañado por la transferencia gradual de atribuciones y recursos; y se consolida incrementalmente en casi todos los países de la región. La descentralización ofrece, por lo tanto, la posibilidad cada vez más concreta de que las autoridades municipales puedan diseñar y poner en práctica programas y proyectos dotados de un fuerte sentido local, aun cuando sólo sea como parte de estrategias promovidas centralmente a través de marcos presupuestarios, lineamientos de acción y priorización del gasto.

Es evidente que al otorgarse mayores atribuciones para la promoción del desarrollo local a los entes gubernamentales desconcentrados y descentralizados, se abren espacios para el diseño creativo de sistemas institucionalizados de cooperación entre la municipalidad, las organizaciones privadas de desarrollo (OPDs), y/o las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

La proximidad de los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos a la comunidad y al territorio, definidos como los espacios territoriales y sociales de acción municipal, debiera facilitar la inserción de los actores no tradicionales en la gestión local, en particular representantes de la comunidad organizada, y las agencias privadas de promoción social. Ello a su vez conducirá a la preparación conjunta de proyectos y programas que respondan a las particularidades de la localidad; que estimulen la participación de agentes y personas idóneas que sean residentes locales; que multipliquen las estrategias de acción; y que contribuyan a una mejor gestión local, aumentando la efectividad de las acciones impulsadas por los sectores público y privado de desarrollo.

Los espacios de la descentralización, en el sentido de dar consistencia a postulados teóricos, se rigen por una serie de

condiciones. Entre éstas se deben considerar, por su proyección hacia ámbitos de acción específicos de acción de las ONGs, los siguientes:

En primer lugar es clave la comprensión de que la descentralización requiere además de un proceso de oferta por parte del sector central, y de una demanda clara y articulada por parte de los receptores o beneficiarios. En otras palabras, los procesos de descentralización se verán objetivamente acelerados en la medida en que las administraciones locales, y sobre todo la comunidad local, activen procesos de demanda por espacios contenidos y definidos en los marcos de legislación. Es éste un espacio particular de asociación entre agencias, entre municipios y ONGs, toda vez que desde la caracterización y organización de las demandas hasta la formulación de estrategias y programas de desconcentración y descentralización, se requiere de ideas, información y capacidad para formular proyectos (una forma de demanda específica), que en general son escasas en los niveles inferiores de los aparatos de gobierno.

Otro aspecto que hay que destacar como ventaja u oportunidad en la posible articulación de estos actores locales es que en la municipalidad recae naturalmente la función de coordinación y articulación de la política social, o de los programas sociales definidos por el gobierno nacional. En este sentido, la municipalidad desempeña un papel especial en la recepción y coordinación de recursos de apoyo al desarrollo local, que emanan de niveles superiores de la administración, y debe cruzarlos con las demandas especiales que surgen de las condiciones sociales, territoriales, culturales y económicas de la localidad. Este papel sitúa al municipio en una posición de privilegio en el manejo y promoción de estrategias de desarrollo social local, dándole ventajas especiales para la selección, priorización, diseño y ejecución de los programas y proyectos.

Sin embargo, estas funciones, dadas las dotaciones deficitarias de recursos humanos y materiales con las que en general se cuenta, hacen necesaria la adscripción de personal de fuera de la administración. Una fórmula para lograrlo sería mediante la relación con ONGs en las tareas y funciones mencionadas. Una definición coordinada de los diagnósticos y políticas de desarrollo social local debiera traducirse en la selección por parte de cada actor de espacios, proyectos y programas que se ajusten a una propuesta global de desarrollo local, pero que al mismo tiempo acojan las particularidades de los entes de cooperación. Es decir, las lógicas de cada tipo de actor deben afirmarse en un proyecto general consensuado, que contribuya a la delimitación de los espacios de acción de cada uno, respete las definiciones del papel y las atribuciones de cada uno, y que por lo mismo contribuyan a la mejor gestión local por vía de la colaboración. Los beneficiarios finales serán, sin duda, los vecinos, la comunidad.

Por otra parte, la municipalidad, al tener —al menos en teoría— como territorio de tuición todo el espacio municipal, debiera manejar una lectura o aproximación global a la problemática del desarrollo social local. En este sentido, la 'visión macro' apoyada en bancos de datos sociales, estudios específicos, análisis de las demandas espontáneas, y otros elementos técnicos, ofrece información importante para la selección y priorización de las acciones por parte de los organismos no gubernamentales. La disposición política para compartir esta información, que incluye canales de obtención y actualización, es fundamental para acercar las acciones de distinto origen en el nivel local. Además, estas fuentes de información y registro podrían enriquecerse y actualizarse por el trabajo de las ONG, si sólo se diera el intercambio y la confianza básicos para ello.

El tema del manejo de la información —cercanamente relacionado con los tipos de acciones y proyectos, pero fundamentalmente con las orientaciones de cada organización—, es central para el diseño y concreción de procesos de articulación entre organismos privados y públicos. Ello habrá de incidir en la mejor selección de poblaciones objetivo, en la priorización y selección de las acciones, en la posibilidad de reducir las duplicidades en las coberturas, y en la colaboración entre programas.

Consecuentemente, y dadas las características de cada agente, en particular en relación con los volúmenes de cobertura y alcance típicos de los programas, es posible suponer que una mayor articulación mejore la atención a los sectores carenciados al favorecer la complementariedad de las acciones. Por su escala, los organismos privados pueden dar una atención más específica e individual, al margen de acciones globales marcadas por un cierto anonimato del receptor o el beneficiario.

Un aspecto de particular importancia entre las ventajas que ofrece la municipalidad es el hecho que, en general, el personal y los programas municipales tienden a ser más permanentes que las categorías correspondientes en las organizaciones no gubernamentales. Esta característica alimenta la esperanza de dar continuidad y seguimiento a los programas, junto con el potencial de lograr modificaciones estructurales en algún indicador social, producto de programas de larga duración. Esto es importante, por ejemplo, en la modificación de pautas culturales de todo tipo, en la inserción de roles y funciones en la estructura de gestión local, y en la aceptación ciudadana de atribuciones y roles para el gobierno local.

Los riesgos de generar patrones de dependencia o de hábitos reñidos con los objetivos originales de los programas han de ser la expresión de cautela asociada a esta ventaja. La estricta asociación de la acción a las disponibilidades presupuestarias del proyecto, propia de los organismos privados, es mucho menos crítica en el espacio municipal.

En síntesis puede señalarse que el proceso de descentralización redimensiona al municipio en su rol de promotor del desarrollo social, dotándolo progresivamente de atribuciones y recursos para ello. Esta condición se traduce en el manejo de fuentes de financiamiento; bancos de información; y recursos humanos especialmente orientados a la promoción del desarrollo local (social y económico además de territorial), con la posibilidad de realizar acciones sostenidas en el tiempo, al menos en la escala global de trabajo. Todas estas condiciones son en sí oportunidades para mejorar, dotar, complementar y coordinar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en el espacio local.

En un registro de las limitaciones fundamentales que el municipio presenta al esfuerzo de articulación debe señalarse, en primer lugar, la verticalidad en la generación y administración del proceso de descentralización (la descentralización por oferta), lo que se traduce en baja capacidad y pocos incentivos para el desarrollo de programas locales de desarrollo social. En general, la acción se reduce a la ejecución de acciones programadas y predefinidas por los niveles centrales, lo que priva al proceso de la posibilidad de enriquecerse con las particulares demandas o requerimientos locales, incluyendo entre éstos las solicitudes de cooperación que emanen de ONGs que trabajen en el área de la administración municipal.

En lo concreto esto se puede traducir, por ejemplo, en que los recursos desconcentrados ya vengan asignados a objetivos, proyectos e incluso a beneficiarios, no facultándose su orientación y gasto más allá de límites de gran especificidad.

Otro elemento que no facilita la articulación entre las agencias de desarrollo local, es la marcada orientación de la gestión pública hacia la obtención de resultados medibles o cuantificables como expresión de logros alcanzados. Esta lógica, propia de criterios de sana administración, choca con la lógica de los avances o progresos cualitativos —difíciles de medir—, y que es fundamental para los programas y proyectos orientados al desarrollo social. En general estas dimensiones cualitativas se mencionan en la formulación de los proyectos de las ONGs, pero son de difícil negociación con las autoridades públicas.

Ejemplos de esto lo constituyen el aumento en la autoestima y apreciación de los beneficiarios, la mayor participación en actividades familiares o comunales, la felicidad y el sentimiento de realización. Esta separación, esta doble lectura de cada proyecto o programa debe ser sistematizada. No puede ser sólo lo uno o lo otro, sino que, al menos en teoría, es posible establecer que en todo programa de desarrollo local se topan e interactúan fuertemente ambas dimensiones. La búsqueda de mecanismos, técnicas y formulaciones interinstitucionales y multidisciplinarias que recojan esta rica dualidad queda como un espacio de articulación que hay que establecer, y representa una vía de ingreso formidable

para la adecuación y propuesta innovadora promoción del desarrollo social local.

Otra dimensión de la gestión municipal que es objeto de críticas por parte de los organismos no gubernamentales es la que dice relación con la legitimidad de las autoridades locales, y de los representantes comunitarios asociados a ellas. Sin duda que una de las limitaciones fundamentales de cualquier esfuerzo de articulación o coordinación entre partes emana de la percepción, ya sea de uno u otro lado, de que se está ante personalidades carentes de legitimidad. Cabe señalar que esta crítica opera en ambas direcciones, toda vez que tampoco la presencia en la localidad de los organismos de cooperación privados se origina en procesos de legitimización públicos. Es decir, cómo llega una determinada ONG al espacio local, si es representante de un grupo o de un problema, y si sus fines van más allá de los contenidos del proyecto, son cuestiones que marcan la aproximación de la autoridad local a la relación.

En todo caso, los procesos de consolidación democrática que señaláramos como determinantes del momento municipal, han tendido mayoritariamente a la selección de alcaldes y autoridades del gobierno municipal por vía de elecciones populares directas, o a lo menos indirectas, y esta aproximación legitima la autoridad y tiende a ser la tónica en la generación de los representantes comunitarios también. Cuando menos en este sentido el problema tiende a ser menor, y lo es aún más al abrirse espacios de participación en la identificación de necesidades, en la priorización de las acciones, en la ejecución y control del gasto, y en el seguimiento de la gestión municipal.

También en el plano de la autoridad local se ha definido como un problema la identificación de la autoridad local con los proyectos y políticas del gobierno central. Ello es particularmente severo en los países en donde la elección de los alcaldes 'cuelga' de la elección de presidencial, porque conlleva la politización de los municipios, el desarrollo de prácticas clientelistas y otros vicios administrativos que restan confianza al municipio por parte de la comunidad y de las ONGs. Por cierto, ésta es una generalización peligrosa, toda vez que la experiencia señala que cada caso tiene sus particularidades. En este sentido el asunto de fondo es que, en la medida en que se aproxime o acelere la identificación del gobierno local con las prioridades y necesidades de la localidad, mejores condiciones se darán para la articulación de los programas de desarrollo entre la comunidad, las ONGs y la municipalidad.

En último término, un aspecto que aparece con frecuencia en los esfuerzos de articulación, y en especial en los de estímulo a la participación, es la ausencia, o presencia débil, de voluntad de relacionarse con el municipio que, por diversas razones, exhibe la comunidad o el sector privado. En parte por las razones expuestas anteriormente, pero fundamentalmente por una falta de confianza en la capacidad municipal para entregar soluciones, resulta difícil

llevar adelante iniciativas que en su formulación tienen grandes méritos. Por ello es fácil imaginar que éste puede ser un espacio especial para la articulación ONG-municipio. En no pocas ocasiones los organismos privados de desarrollo social han debido trabajar duramente para ganarse la confianza de los destinatarios de su acción. Esta confianza constituye un activo de gran valor, que tratado correctamente podría acelerar las actividades y la obtención de resultados de iniciativas que emanen del gobierno local.

## B. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LOS ORGANISMOS PRIVADOS DE DESARROLLO LOCAL

A continuación se analizan algunos de los potenciales más importantes que podrían aportar las ONGs y las OPDs (organizaciones privadas de desarrollo) a programas articulados de desarrollo local.

La disponibilidad de personal capacitado y motivado hacia el trabajo en desarrollo comunitario. Esto puede contribuir al aumento del personal de apoyo a una determinada iniciativa, y en general a las tareas de atención social local. Un elemento de particular interés en este sentido es que, en la mayoría de los casos, se trata de profesionales y técnicos con un alto sentido de vocación por el trabajo con la base social, lo que permite suponer que no es sólo la oportunidad de un empleo lo que los anima.

Asociado a ello está el tema de la permanencia o de la rotación del personal profesional de la ONG, aspecto estructural que debe considerarse en cada caso cuidadosamente. Esto afecta la capacidad de diseñar horizontes de mediano y largo plazo en la articulación; el dimensionamiento de los recursos humanos que se incorporarán a los proyectos; los costos derivados de capacitar y poner al día al personal nuevo; y los costos que representa para la comunidad la pérdida del personal de apoyo y la contraparte, con quienes se habían establecido relaciones de confianza y respeto mutuos. Además de las observaciones anotadas, es necesario destacar el gran potencial que representa para las administraciones municipales la oportunidad de contar con profesionales -técnicos y personal en general- en quienes delegar parte de las responsabilidades y acciones de la gestión local, como paliativo a la escasa dotación de personal público en los niveles locales del gobierno y la administración estatales.

Otro aspecto importante asociado a las ONGs es que en la gran mayoría de los casos y proyectos se sostiene, en teoría y en la práctica, la necesidad de trabajar con métodos participativos en la generación y ejecución de los proyectos. Por escala, contacto directo, o ideología institucional, las ONGs tienden a favorecer los procesos de acción local que privilegian la participación de los usuarios, destinatarios y/o beneficiarios. Esto complementa

los propósitos de la descentralización, en lo relativo a acercar la toma de decisiones a la población como camino para el logro de una mayor equidad.

La preocupación por la sistematización de los procesos de asistencia y documentación de los resultados -inherente a la mayoría de las ONGs- representa otra condición favorable para una posible articulación. Uno de los aspectos más críticos del desarrollo local, desde la perspectiva de los agentes públicos, es la falta de una memoria sistemática de los procesos y proyectos emprendidos. Con esto se resta al sistema de gobierno local la posibilidad de llevar a cabo procesos de evaluación y aprendizaje que superen el análisis de logros de metas, que en la mayoría de los casos son de tipo cuantitativo. Lo opuesto, es decir la sistematización como centro o motivo fundamental del trabajo (en gran medida asociado a estrategias de obtención de nuevos financiamientos, o de valorización de los expertos), constituye un riesgo para los trabajos de las ONGs, pero que se ve racionalmente dimensionado en escenarios de articulación con los municipios por el énfasis que éstos ponen en los logros específicos.

La escala de acción es una condición favorable de las ONGs o u OPDs. En general, el alcance o cobertura de los proyectos de organismos privados es notablemente menor que el de los organismos públicos. Por lo mismo, explícita o implícitamente se dan procesos de preselección de beneficiarios y de priorización de acciones. Se complementa esto con el hecho de que se trabaja en espacios sociales y territoriales de gran especificidad, con lo que las coberturas profesional/beneficiario son muy altas.

Esto propicia el establecimiento de relaciones personales con los destinatarios de los proyectos, con la consiguiente atención personalizada; el ajuste en curso de los programas; la creación de condiciones y espacios para una participación efectiva; y un mejor control de los proyectos. En lo fundamental, debemos señalar que la riqueza que se puede alcanzar con proyectos microlocales sólo se puede generalizar a partir de los esfuerzos de articulación, toda vez que la administración local difícilmente puede alcanzar el mismo nivel de detalle y profundidad que las ONGs y OPDs, así más no sea por la propia definición del universo de atención.

La vasta experiencia de las ONGs es otro activo en el escenario de la articulación, en especial en la búsqueda de mecanismos y procedimientos de gestión local que tiendan a multiplicar los logros cualitativos de la cooperación alcanzados por los organismos no gubernamentales.

Asociado a la escala de intervención está el hecho que, dadas las características de las ONGs (mayor capacidad de adaptación, menor rigidez institucional o flexibilidad en su diseño estructural), éstas pueden abarcar en su acción grupos sociales o territorios a los que el aparato estatal no llega por las deseconomías que ello representa, la globalidad de su acción, y por la falta de proyectos específicos y de recursos. Esto da cuenta de

una aproximación física y/o social en la selección y adjudicación de espacios de articulación, aspecto que —a nuestro juicio— es fundamental para la complementariedad de las acciones de ambos tipos de instituciones.

Asimismo, es importante destacar que las ONGs no cuentan solamente con profesionales y técnicos dispuestos a trabajar localmente; con una cobertura profesional/beneficiario ventajosa; con flexibilidad institucional; o hábitos como el registro y evaluación de las experiencias, sino también con un punto de vista teórico-conceptual progresista, que incorpora elementos de frontera en lo metodológico y se basa —en buena medida— en investigación y reflexión académicos. Esto hace que la experiencia de los miembros de las ONGs sea un activo para la articulación deseada y un respaldo teórico sustantivo.

Gran parte de los paradigmas más recientes del desarrollo local (participación, desconcentración, trabajo en la base y socialización de los resultados) forma parte del quehacer de los organismos no gubernamentales (aun cuando a veces están marcados por un idealismo o ideologización excesivos), y es necesario compartirlo con los funcionarios y el personal de las administraciones municipales. Estos —por definición— cuentan con menos oportunidades de capacitación, están fuera de los circuitos de la teoría y las publicaciones y, en general, conciben su gestión como más administrativa que creativa, disminuyendo con ello las posibilidades de modernización institucional. Cabe aclarar que lo señalado no significa que las ONGs no tengan nada que aprender de las administraciones municipales.

A continuación se abordan las principales limitantes del trabajo de las ONGs en relación con la articulación.

Si bien es cierto que se indicó como una ventaja el trabajo microlocal al hacer posible las atenciones personalizadas, es necesario indicar que el correlato de ello es la dificultad institucional (que comprende desde los aspectos teóricos hasta los metodológicos) para ampliar la cobertura de sus programas, o bien la tendencia a la masificación de las estrategias de acción. Aun cuando esto parece una contradicción estructural, no es menos cierto que el simple número de las demandas tradicionalmente asociadas a programas de desarrollo social (mejoramientos o dotación de viviendas, creación de empleos, saneamiento básico y capacitación para el empleo) hacen ver claramente la necesidad de buscar formas de duplicar y, aún más, de multiplicar los frutos o productos de la asistencia.

La limitante estructural de las ONGs, que sobresale especialmente en períodos de reinstauración democrática, es la relacionada con las fuentes de financiamiento y su operación. Tradicionalmente asociadas a cooperaciones internacionales, organismos de cooperación bilateral, esfuerzos de asistencia específicos de algún organismo de ayuda, los horizontes de acción parecen estar estrictamente relacionados con la vida de los

proyectos, con plazos cortos o medios —a lo más—, y con fuertes restricciones en lo referente a temas de trabajo, tipos de población beneficiada y términos de la cooperación. Las agencias internacionales o nacionales de ayuda intervienen en los objetivos y alcances de la ONG, incluyendo sus horizontes de operación.

Asociada a lo anterior está la competencia entre organismos no gubernamentales por fuentes de financiamiento, lo que no pocas veces se traduce en duplicidades y, lo que es peor, en falta de coordinación y de intercambio de experiencias y materiales entre los organismos orientados a temas o sectores similares.

Otro aspecto crítico del trabajo de las ONGs es que si bien es cierto que se realizan evaluaciones recurrentes, que normalmente son solicitadas o impuestas por los donantes, no se da en forma similar un proceso de evaluación costo-beneficio, entendido como la revisión de los costos sociales en los que se incurrió para el logro de los objetivos del proyecto. En muchos casos estos costos son el principal freno para la replicabilidad de los proyectos, por ser muy altos. Este argumento es fundamental en los esfuerzos de articulación, en particular si parte de los costos del trabajo mancomunado será cubierto por la comunidad o con fondos municipales.

El costo-beneficio o el costo-efectividad son esenciales en el proceso de negociación entre ambos actores del desarrollo local, prevaleciendo la noción de que para que se den articulaciones efectivas los costos de operación de las ONGs deben reducirse sustancialmente, o alternativamente, buscarse métodos de trabajo que permitan abarcar a un mayor número de beneficiarios, lo que equivale a abrir los espacios de acción de las ONGs.

Sin duda, el tema de los escasos recursos es recurrente en las ONGs. Lo importante es que también lo es en el sector público local. La limitación de recursos de acción compromete no pocas veces los alcances y los resultados de los proyectos. En este sentido restan por diseñarse (demandarse) mecanismos de financiamiento locales o nacionales que incorporen, por ejemplo, al sector empresarial local, o a la comunidad, o al municipio y al estado por extensión, para el logro de condiciones de trabajo de mayor estabilidad en las ONGs.

Esto acarreará como contrapartida procesos operativos que apuntarán a una mayor eficiencia y eficacia (efectividad, por lo tanto, de las ONGs), lo que podrá traducirse en demandas de procedimientos administrativos y contables, evaluaciones financieras de los proyectos, técnicas de control y seguimiento de proyectos, y sistemas de validación (comités evaluadores y supervisión técnica externa), elementos que estarán presentes en los procesos de negociación asociados a la articulación.

### III. LA CRITICA MUTUA

Un aspecto de particular interés en los procesos de articulación es el esfuerzo que debe hacerse para reemplazar las percepciones que distancian a representantes de las agencias y que, por lo mismo, actúan como barreras para la integración. Esto se hace especialmente agudo en procesos de ajuste democrático.

Intentaremos mostrar someramente los ejes fundamentales de diferenciación, más allá de las obvias diferencias en cuanto a constitución, régimen institucional, origen de recursos y orientaciones temáticas. Es preciso, sin embargo, señalar que estas reflexiones carecen de un fundamento de investigación sistemático, y que más bien recogen expresiones cualitativas, obtenidas de diversos informantes.

Un primer eje de diferenciación da cuenta de los estilos de gestión o acción. En general, la administración municipal se percibe como burocrática, lenta, inflexible y, por consiguiente, con una aproximación a la solución de los problemas que la distancia de la gente. En sentido opuesto, las ONGs son evaluadas por los funcionarios municipales como dotadas de pocos elementos de orden administrativo, con escaso impacto al analizar los recursos invertidos en relación con los resultados y con altas dosis de informalidad en su gestión, lo que conduce a una difícil relación y a una aproximación no estructurada a la acción.

Un segundo eje es el que podríamos llamar ideológico. La gestión y los funcionarios municipales son considerados como excesivamente técnicos o sobrepolitizados, comprometidos con regímenes no democráticos, con escaso sentido humano, y con una predisposición a la evaluación financiera de todas las acciones. Las ONGs, en cambio, son caracterizadas como excesivamente ideologizadas, comprometidas con la izquierda, con un desprecio hacia la evaluación de costos y el manejo del dinero como insumo de acción. Esto se traduce en dudas sobre la utilización política de los proyectos y la cooperación, en la categorización de los proyectos y acciones de asistencia como instrumentales para fines partidistas, o en la percepción del personal de las ONGs como críticos a ultranza con serias dificultades para reconocer los logros de los funcionarios e instituciones gubernamentales, junto con anteponer criterios ideológico-políticos a los técnicos. No es raro en este sentido escuchar comentarios relativos a 'la

manipulación de la comunidad por parte de las ONGs', y 'el clientelismo como práctica de la administración municipal'.

Un tercer eje de diferenciación son las herramientas y técnicas de trabajo. Por parte del municipio se reciben críticas que apuntan al uso de métodos excesivamente anónimos para la selección y priorización de los proyectos y programas; a la ya mencionada sobrevalorización de los costos financieros como indicadores de selección; al 'manejo' de las bases de datos con fines de adecuación de los marcos de los proyectos; y a la orientación asistencialista y la subsidiaridad como principios de acción que anulan los aportes personales de los funcionarios, además de inhibir las energías de los propios beneficiarios, lo que redundaría en la promoción de actitudes estatales paternalistas.

En este eje, las ONGs son criticadas por la falta de sistemas recurrentes de evaluación y selección de beneficiarios —lo que disminuye la equidad en la colocación de sus esfuerzos—; lo acomodaticio de los procedimientos de acción en terrenos que inducen a la exclusión de los más necesitados; la falta de estudios de base que sustenten la decisión del proyecto; la falta de evaluación de los proyectos en base a indicadores objetivos, lo que origina altos costos de operación institucional o relaciones 'infladas' entre operación e inversión real; y la ausencia de principios que den homogeneidad a los diferentes programas y faciliten los procesos de revisión.

Un cuarto eje de diferenciación en las visiones alternativas es el impacto de la acción. Los proyectos municipales son categorizados, desde la óptica crítica de las ONGs, como sectorialistas, porque no logran afectar más de una dimensión del problema; masivos, porque no permiten el microajuste, la retroalimentación o el servicio a los marginales; y orientados principalmente hacia metas cuantitativas. Por todo ello, y a pesar de los grandes volúmenes de recursos que se gastan, se considera que los proyectos municipales tienen un impacto menor en el desarrollo de los supuestos beneficiarios.

La otra cara de este eje es que las ONGs son vistas como ineficientes (gastan mucho para hacer muy poco, o lo que es parecido, los costos por beneficiario o acción unitaria son muy altos); y se estima que alcanzan a cubrir sólo diminutas porciones de la demanda al trabajar en la microescala local, por lo que su acción tiene poco impacto en el desarrollo local. La falta de transparencia en el uso de los recursos, asociada a la falta de una estructura clara de control y de evaluación, contribuiría a esta ineficiencia.

Existe un eje de diferenciación de difícil nomenclatura pues afecta —o es afectado— por los anteriores. Tiene que ver con los tiempos y las urgencias para la acción. En el caso de los municipios, éstos son criticados por carecer de visiones orientadoras de mediano y largo plazo y por la excesiva fuerza administrativa de la gestión presupuestal, todo lo cual lleva a

preferir acciones de corto plazo y alta efectividad, pero que no necesariamente responden a lógicas mayores. Esto, a su vez, induciría al malgasto de los recursos en el mediano plazo.

Por otra parte, las ONGs son duramente criticadas por la falta de principios en su acción que obliguen a concretar acciones en plazos cortos; porque se sobredimensionan en su acción los aspectos de reflexión, debate y crítica, dándole a la respuesta a las necesidades específicas de los grupos atendidos una prioridad secundaria; y por faltarles un sentido de urgencia en la concreción de su acción. Esto, se sostiene, se debería al origen y orientación de los recursos de operación, de los proyectos que contemplan horizontes de acción de más de un año, de la falta de un compromiso político con la comunidad, y de la ausencia de entidades de control y supervisión de su gestión.

Si todas estas categorías y evaluaciones fuesen ciertas, se estaría ante instituciones y agencias de lógica tan contradictoria que el esfuerzo de articulación sería imposible. Como ocurre en toda situación de negociación y acuerdo, cada uno de los ejes tiene visos de verdad, y ésta se encuentra en un punto intermedio entre los extremos. Si a estos ejes y evaluaciones se superponen las lógicas institucionales y los logros alcanzados por cada agente, se hace más difícil aún establecer espacios y sistemas de articulación.

Estos planteamientos son útiles porque al individualizar los ejes de la crítica facilitan la comprensión de los procesos y fuerzas que afectan la postulación de articulaciones, y la categorización de los espacios en los cuales es necesario actuar para lograr acuerdos.

#### IV. HACIA LA ARTICULACION, LO PUBLICO Y LO PRIVADO

Como se señaló, para que se dé una articulación entre los organismos no gubernamentales y las agencias oficiales del desarrollo local, es imprescindible tener la voluntad de 'arriesgarse'.

Esta voluntad puede emanar —individual o simultáneamente— de diversas fuentes. La primera de ellas radica en la oportunidad que conlleva la existencia de administraciones locales democráticas. Esto remueve escollos centrales que han existido entre las instituciones y personas de ambos tipos de agencias, y facilita los procesos de articulación e integración.

La segunda fuente, asociada a la anterior, es el perfil de los alcaldes o miembros de los consejos de gobierno, quienes en procesos de elección democrática tienden hacia gestiones integradoras de los diferentes sectores y tendencias. Por otra parte, la comunidad organizada puede demandar con más fuerza la inclusión de agentes privados que los representen en los procesos decisoriales y de ejecución de programas públicos locales.

Lo anterior se refiere a la oferta. Con respecto a la demanda es necesario que las ONGs formulen iniciativas de articulación, teniendo en cuenta si, como se sostiene, ésta ofrece más beneficios que costos, en especial en relación con la aceleración y expansión de las acciones de asistencia para el desarrollo local. Estas demandas podrán concretarse en proyectos; y reflejarse en la disposición institucional para ajustar —en parte— sus métodos o procedimientos, y en el reconocimiento mutuo de que el trabajo articulado tiene ventajas indiscutibles, cuyos únicos captadores serán los sectores carenciados de la población.

Un aspecto relacionado con lo anterior es la legitimidad de los representantes públicos, hecho fundamental en la construcción de la confianza en la articulación. Esto no sólo es cierto para los agentes públicos, sino también para las ONGs, que actualmente tienden hacia la tecnificación de su accionar; a la desideologización institucional; y a una aproximación colaborativa, más que contestataria. Si bien la legitimidad dependerá de las condiciones propias de cada país, es necesario encontrar caminos de aproximación entre las distintas corrientes de opinión, y buscar los consensos que sean útiles para la articulación teniendo en mente los objetivos finales y no las pugnas coyunturales.

Esta presentación ha sido sistemática en la sugerencia de espacios de articulación o de cooperación. No obstante, es importante señalar un papel crítico que pueden desempeñar las ONGs en un escenario de interacción coordinada: el de constituirse en canales de acción entre las necesidades y demandas de la comunidad y la municipalidad. Considerado desde otro ángulo, en difusor y catalizador de programas e iniciativas municipales de orientación comunitaria.

Si este papel intermedio está dotado de un margen de poder de decisiones puede ser muy beneficioso para el desarrollo local, permitiendo, por ejemplo, la organización de las demandas a programas centrales de asistencia social o de desarrollo local; el ajuste de dichos programas a las especificidades de la microlocalidad; la distribución equitativa de los recursos, abarcando a los más alejados social o territorialmente; y —en el sentido inverso— alimentar los sistemas de decisión y planificación con información local cualitativa y cuantitativa, recoger iniciativas de proyectos e inversiones, actualizar catastros sociales y espaciales, facilitar los procesos de participación, y capacitar a los funcionarios.

En cuanto a los elementos de precedencia en estos procesos de articulación, a nuestro entender éstos sólo se dan cuando la iniciativa municipal los estimula y acoge, con lo que naturalmente se pone el acento del liderazgo y control en la municipalidad. Esta condición no es en sí buena ni mala, pero es una de las preocupaciones centrales de las ONGs. El riesgo de perder la identidad 'no gubernamental' disminuye cuando la ONG tiene una visión clara de los límites que marcan su relación con el municipio. Esto quiere decir que incluso en el escenario en que el municipio contrata a la ONG para el desarrollo de una determinada acción, la ONG tiene identidad, o debiera tenerla. Lo esencial es la delimitación de los espacios de toma de decisiones, los que si son delegados o a lo menos consensuados, no comprometen la identidad y sentido de la acción de la ONG.

Esto no significa que no sea necesaria una relación de respeto mutuo —que por lo demás es necesaria en toda relación interpersonal o interinstitucional—, o que no sea importante que el municipio esté dispuesto a correr riesgos, en particular en lo relacionado con los estilos de llegada y trabajo con la comunidad.

En síntesis, lo que se requiere es un sistema de trabajo en equipo, que incluya la determinación de los roles, funciones y relaciones entre las partes, incluyendo a la comunidad y sus representantes, definiendo las jerarquías al interior del mismo y los procedimientos de control y ajuste.

Finalmente, cualquiera sea el formato que la articulación tenga, siempre será mejor y más provechoso para el crecimiento y desarrollo de la población que se dé la articulación entre los agentes públicos y privados en la escala local.

## V. CONCLUSIONES

El contexto actual marcado por el retorno a la democracia y por los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales o municipales, ofrece una oportunidad especial no sólo para la propuesta de espacios, estilos, instrumental y proyectos de articulación, sino principalmente para una alternativa de modalidad de gestión local diferente, cuyo supuesto fundamental es que con principios modernos y renovados de acción local —traducidos en estilos de gobierno y acompañados de la participación activa, con sentido, y dirigida de la comunidad y el sector privado—, será posible mejorar la calidad y condición del asentamiento humano.

En definitiva, se postula la renovación estructural de la gestión local, enfatizando los roles de los diferentes agentes en la promoción del desarrollo. Por lo tanto, la articulación privado-público en acciones de desarrollo local no es sólo una opción, sino una forma resumida —quizás— de la expresión del nuevo estilo de acción local, coincidente con la aceptación de las responsabilidades y potenciales que conlleva la gestión local.

En otras palabras, no es fácil sugerir otros caminos de crecimiento. La administración solitaria de los servicios públicos y de coordinación del crecimiento urbano, como roles de acción municipal, distan mucho de ser lo que la sociedad y los procesos en curso demandan de la institucionalidad local. Asimismo, la acción de organizaciones de desarrollo local y social en la sola ejecución de esfuerzos específicos de mejoramiento tampoco satisface plenamente los potenciales de estas organizaciones.

Esto lleva a la conclusión de que lo que se requiere con urgencia, además de las voluntades antes señaladas, es la generación de estructuras locales de articulación: es necesario insertar estructuradamente al sector no gubernamental local en los procesos de decisión locales en representación de la comunidad, o en persecución de sus propios objetivos institucionales. Ello determina demandas sobre los procedimientos, alcances y estilos de acción de cada agente.

Por ejemplo, la institucionalización de la acción de las ONGs y OPDs en la gestión local exige que su presencia sea permanente, o a lo menos no coyuntural. Esto repercute en el diseño de sus programas de trabajo, en su localización y en un sinnúmero de otras

dimensiones. También exige el cumplimiento de formalidades de todo tipo, necesarias por cuanto se requerirán acciones programadas en el tiempo, y que deberán realizarse con los recursos de que se disponga.

Por parte del sistema municipal demandará el reconocimiento de las organizaciones como un insumo a la gestión, el resguardo de su participación mediante reglamentos, la selección y acuerdo de espacios preferentes de articulación, la asignación de recursos, y la voluntad de experimentar.

Otra conclusión es que no existe un estilo o forma de articulación únicos. Más bien, cabe suponer que las formas de articulación deberán emanar de la acción. Sin embargo, algunas consideraciones pueden ser de utilidad.

En primer lugar, y como parte de los procesos de articulación, es prudente que los municipios cuenten con un programa de trabajo que defina explícitamente los campos y acciones en los que se convoca la participación de ONGs. Esto ayuda a no alimentar falsas expectativas, a priorizar las acciones y recursos, y a seleccionar las contrapartes.

En segundo lugar, la experiencia del caso chileno indica que la articulación se favorece cuando se forman equipos de trabajo integrados por funcionarios municipales y de las ONGs.

En tercer lugar, el reconocimiento explícito de los objetivos y recursos que cada actor puede aportar a la articulación sirve para delimitar los campos de acción y, sobre todo, para evaluar los resultados.

En cuanto a la inserción en el aparato municipal, y también para los casos chilenos estudiados ésta se dio por convocatoria y amistad con el alcalde -lo que se tradujo en voluntariado; por contratos específicos para la ejecución de tareas (capacitación a dirigentes y funcionarios, y preparación de proyectos); por demanda de la comunidad o de los organismos de representación comunitaria; por la elección o selección de un miembro de una ONG al consejo municipal; y por mecanismos de licitación pública. Si bien esto no agota la gama de opciones, ilustra sobre las estrategias de articulación.

Cabe señalar que el camino de la articulación recién comienza a recorrerse. El éxito que se obtenga dependerá, en gran medida, de la capacidad y las oportunidades que tengan las organizaciones no gubernamentales de reciclar sus objetivos, estilos y productos, a la luz de las nuevas circunstancias estructurales que emergen en nuestros países, como también de la rapidez y generosidad con que se den los procesos de modernización del sector público local. Ambos procesos, ajuste de unos y modernización de los otros, pueden acelerarse mutuamente. Es decir, la articulación, por sencilla y directa que sea en sus comienzos, ha de ir alimentando los procesos mayores de perfeccionamiento institucional en ambos agentes.

Lo esencial es que las necesidades de apoyo y asistencia que tienen nuestras sociedades, en particular los sectores más carenciados, hacen urgente la búsqueda de formas de trabajo que apunten a una mayor equidad de nuestro desarrollo y que, por lo tanto, prioricen las necesidades sociales por sobre las diferencias personales. El desarrollo de nuestros países tiene una componente local, que hay que maximizar.

Los riesgos que haya que correr para materializar la descentralización, con sus correlatos de participación, equidad y sustentabilidad, demandarán de los agentes en este proceso de articulación, actitudes abiertas, reconocimiento mutuo y, sobre todo, una fuerte dosis de realismo, en especial en lo relacionado con las urgencias locales.

Para concluir, cabe hacer referencia a la orientación de la articulación. En los procesos de ajuste y modernización antes mencionados, la posibilidad de concebir una sociedad entre las ONGs y los municipios es una forma factible de orientar la institucionalización de la relación. Esto se enriquece además con el rol de representación o puente que puede asumir la ONG en la triangulación municipio, comunidad y ONGs. Claro está que la sociedad puede no concluir allí: la ONG puede desempeñar el rol de consultora, ejecutora, asesora, prestadora de servicios sociales, y organismo de control y representación ciudadana, roles que no son ilusorios, en especial ante la experiencia que estas instituciones han acumulado en circunstancias de mayor estabilidad política.

Lo señalado anteriormente sobre los ejes temáticos de articulación, las ventajas y desventajas que conlleva enfrentar el proceso actualmente, las percepciones y críticas mutuas, y los lineamientos para la articulación distan mucho de agotar cada uno de los temas. En la elaboración de este trabajo fue necesario hacer grandes abstracciones para poder generalizar conceptos, los que necesariamente deben ser adaptados a cada caso y localidad. En este sentido, las distintas secciones que lo componen pueden considerarse como un modelo de análisis para su aplicación a cada circunstancia particular. Es por ello que no se pretendió extractar leyes generales o patrones, aspiración que excede con mucho el alcance de este documento.