

IHS SINPA PAPERS

SINPA NUMBER 12 / 2002 BOLIVIA

INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES
ROTTERDAM / THE NETHERLANDS

Entorno Institucional de la Descentralización Estatal en los Países Bajos

el papel de las organizaciones de apoyo

By Noordhoek, Marike
Maria Zwanenburg



GOBIERNO MUNICIPAL
DE SANTA CRUZ DE
LA SIERRA

SINPA

PROGRAMA DE APOYO PARA LA IMPLEMENTACION DE
PLANES NACIONALES DE ACCION - HABITAT II

IHS

Entorno Institucional de la Descentralización Estatal en los Países Bajos

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE APOYO

Marika Noordhoek
Maria Zwanenburg



Prefacio	d
Capítulo 1: Introducción	d
1.1 Antecedentes del programa SINPA.....	1
1.2 Objetivo y metodología de investigación.....	3
1.2.1 Motivación de la investigación.....	3
1.2.2 Metodología de la investigación	3
1.2.3 Conceptualización de las definiciones	5
1.3 Estructura del estudio	6
Capítulo 2: Reformas globales que exigen apoyo	7
2.1 Reformas globales	7
2.2 Organizaciones de apoyo	9
Capítulo 3: El caso de los Países Bajos	13
3.1 Gobierno y descentralización en los Países Bajos	13
3.1.1 Gobierno central.....	13
3.1.2 Gobierno local.....	14
3.2 Necesidad de apoyo a nivel del gobierno local	15
Capítulo 4: Formas institucionales de apoyo a los gobiernos locales en los Países Bajos	17
4.1 Estudios de caso	17

Capítulo 5: Ventajas y limitaciones del marco de referencia institucional para el apoyo al gobierno local en los Países Bajos.....	47
Capítulo 6: Debate actual sobre el papel y limitaciones de las organizaciones de apoyo	51
6.1 Debate actual sobre el papel del apoyo externo.....	51
6.2 Resultados de las entrevistas.....	54
6.3 Comentarios finales.....	63
Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones	59
7.1 Conclusión	59
7.2 Conclusiones para ciudades y países contraparte de SINPA.....	61
7.3 Recomendaciones.....	68
Bibliografía.....	71
Anexo 1	73

CAPÍTULO 1

Introducción

1.1 Antecedentes del programa SINPA

A partir de 1998, el IHS se vinculó al SINPA (Programa de apoyo para la implementación de planes nacionales de acción – Support for Implementation of National Plans of Action) financiado por la Dirección general de cooperación al desarrollo de los Países Bajos, junto con la ciudades de Tangail, Santa Cruz y Kitwe y los gobiernos correspondientes de Bangladesh, Bolivia y Zambia.

La meta general del Programa SINPA es ayudar a implementar los planes de acción nacionales y la Agenda Hábitat, fortaleciendo la construcción de capacidad local sustentable para la planeación y gestión efectivas del desarrollo urbano. En términos más concretos, el programa busca ayudar al gobierno local y a sus contrapartes a construir capacidad de acción en las áreas más amplias relacionadas con la buena gobernanza, la planificación participativa, el alivio de la pobreza, la vivienda y los servicios básicos, y la gestión local ambiental. SINPA se concentra principalmente en la relación entre las organizaciones dedicadas a construir capacidad local (universidades, organizaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales u ONG), por una parte, y entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil, por otra, con el fin de mejorar sus capacidades de tal forma que sus esfuerzos sean sustentables localmente.

La descentralización, comprendida como el traspaso de responsabilidades tanto como de presupuestos a niveles gubernamentales regionales, es un fenómeno nuevo en Bolivia, Bangladesh y Zambia. Bolivia es el único de los tres países que ya está

implementando su proceso de descentralización. Uno de los mayores obstáculos al proceso ha sido la falta de capacidad de los gobiernos locales para emprender nuevas tareas. No sólo es necesario redefinir el gobierno local, sino que las organizaciones de la sociedad civil también deben relacionarse de otra manera con la administración local y viceversa. Ello es particularmente relevante en el caso de las universidades, las ONG y las organizaciones profesionales que están en posición de mejorar la gestión urbanística local.

En los países donde SINPA está activo, la construcción de capacidad en aras de la gestión urbana se entiende, sobre todo, como la capacitación de funcionarios/as del gobierno local. SINPA intenta ampliar este concepto de dos maneras:

1. Brindando servicios de capacitación, asesoría e investigación para la formulación de políticas a la administración local y a las organizaciones de la sociedad civil;
2. Especificando mejor el papel de las organizaciones constructoras de capacidad local (universidades, organizaciones profesionales, ciertas ONG) en la oferta de servicios de capacitación, investigación y asesoría relacionados con la gestión urbana.

En este sentido, SINPA destaca la importancia del papel de las organizaciones de construcción local con capacidades para reforzar la cooperación entre la administración local, la sociedad civil y el sector privado en el campo del desarrollo y la evaluación de las políticas estatales. Sin embargo, cabe preguntarse cómo pueden sustentarse dichos esfuerzos institucionalmente, una vez SINPA llega a su fin. En otras palabras, ¿cómo pueden las organizaciones encargadas de construir capacidad a nivel local internalizar el programa SINPA y seguir ofreciendo servicios de capacitación, asesoría e investigación?

Para desarrollar más el enfoque SINPA tendiente a la construcción de capacidad orientada a la gestión urbana, el proyecto cuenta con un programa de investigación aplicada, para explorar diversas prácticas en la gestión y construcción de capacidades en países distintos a Bangladesh, Bolivia y Zambia. Como parte de dicho programa, se valoraron el papel y el marco de referencia institucional de las agencias holandesas que brindan *apoyo a la formulación y evaluación de políticas locales para*

la planificación y gestión del desarrollo urbano. El propósito es servir de fuente de inspiración a las contrapartes de SINPA en Bangladesh, Bolivia y Zambia, en su proceso por consolidar una institucionalización sustentable del esfuerzo SINPA.

1.2. Objetivo y metodología de la investigación

1.2.1. Motivación de la investigación

El propósito de esta investigación es facilitar a los países (Bolivia, Bangladesh y Zambia) adscritos al SINPA el proceso de mejorar su capacidad de gestión urbana de tal forma que sea localmente sostenible. Los tres países iniciaron este proceso agrupando contrapartes locales de desarrollo y entidades a cargo de construir capacidad, con el fin de maximizar su impacto. Con esta investigación, las nuevas ideas y lecciones aprendidas pueden tomarse en cuenta para aligerar la pesada carga sobre los hombros municipales, proporcionando ideas para crear instituciones nuevas en los países del SINPA, ideas que asistan a la administración local en cuestiones relativas a la gestión urbana.

Esta investigación específica consta de un estudio de caso sobre el papel de las organizaciones constructoras de capacidades que ofrecen asesoría en el área de la gestión urbana en los Países Bajos. Se hará énfasis sobre la formulación de políticas y las cuestiones relativas a la planeación, y no sobre la implementación de dichas políticas.

1.2.2. Metodología de la investigación

El estudio se centró en las organizaciones e instituciones que:

- Asisten a los municipios holandeses en cuestiones relativas a la gestión y el desarrollo urbano;
- Asisten a la ciudadanía o a sus organizaciones en su relación con la administración municipal.

Tomando ejemplos de estas organizaciones como punto de partida, este texto ofrece una visión de conjunto de las diversas modalidades institucionales halladas en el contexto holandés. Para obtener dicha información, se utilizaron los siguientes métodos:

- Un estudio de escritorio de literatura sobre gestión urbana producida en los municipios holandeses y sobre la consolidación administrativa de las instituciones y organizaciones específicas involucradas.
- Entrevistas semi-estructuradas con representantes de instituciones y organizaciones encargados/as de la gestión urbana, cuya función es asistir a los municipios en cuestiones de gestión urbana.

Las preguntas guía para las entrevistas fueron las siguientes:

1. ¿Para qué tipo de cuestiones relativas a políticas estatales suelen solicitar apoyo los municipios holandeses, o divisiones dentro de dichos municipios, y qué tipo de asuntos manejan por su cuenta?
2. ¿Para qué tipo de cuestiones relativas a la administración municipal suelen solicitar apoyo las organizaciones holandesas de la sociedad civil?
3. ¿Qué tipo de servicios ofrecen “las instituciones de apoyo”, y funcionan orientadas por la demanda o por la oferta?
4. ¿Qué diversidad de marcos de referencia institucionales hay entre las “instituciones de apoyo” y cuáles son sus ventajas y desventajas?

Los tipos de servicios a ser examinados son los de la capacitación, la asesoría y la investigación aplicada. En términos de la naturaleza organizacional de las instituciones, se consideraron las siguientes modalidades:

- Interna dirigida hacia el municipio (p. Ej. divisiones de investigación especializada)
- Entre municipios (p. Ej. la Asociación holandesa de municipios, plataformas de municipios)
- Plataformas estatales nacionales relativas a la gobernabilidad local
- Fundaciones sin ánimo de lucro de carácter semi-privado

- Organizaciones de la ciudadanía que suministran servicios de asesoría
- Empresas privadas de consultoría
- Facultades universitarias

1.2.3. Conceptualización de las definiciones

Probablemente la definición más citada de lo que es una institución sea aquella formulada por Uphoff (1986): “*Complejos de normas y comportamientos que persisten a lo largo del tiempo ya que sirven propósitos valorados colectivamente*”. Es posible hacer una distinción entre instituciones concretas (el gobierno, las escuelas, los tribunales etc.) y abstractas (la ley, los códigos sociales no escritos de la comunidad, el sistema de mercado etc.). Dentro del contexto de esta investigación, sólo tomaremos en consideración las instituciones específicas que forman parte del entorno del desarrollo urbano. Ejemplos dentro de tal contexto son el Ministerio VROM¹ y los departamentos de gestión urbana dentro de las municipalidades mismas.

En general una organización puede definirse como un complejo de personas y/o grupos que, de acuerdo a reglas y procedimientos previamente estipulados, lucha por alcanzar uno o más objetivos preestablecidos. Una organización no necesariamente debe ser formal. Ejemplos en este contexto de nuestra investigación son el *Bestuursacademie* (Colegio de administración pública) y los municipios pertenecientes a la plataforma de calidad.

La administración urbana puede ser definida como un proceso de desarrollo, ejecución, coordinación y evaluación de estrategias integradoras – con la ayuda de otros actores urbanos relevantes, teniendo en cuenta las metas del sector privado y los temas de interés público dentro del marco de referencia de las políticas del alto gobierno – para poder identificar, crear y explotar los potenciales de un desarrollo económico sustentable (Bramazza y Klink, 1994, p. 6).

El marco de referencia institucional dentro del cual tiene lugar la administración puede ser tan variado como una empresa de negocios, un sindicato, una iglesia, un plantel educativo o una unidad estatal. En este estudio también veremos la partici-

¹ Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

pación de combinaciones de sociedades públicas y privadas (PPP), las ONG y organizaciones basadas en la comunidad (CBO), más otras modalidades institucionales de administración.

1.3 Estructura del documento

Tendencias mundiales como la globalización y la descentralización provocan grandes cambios actualmente en todos los gobiernos del mundo. La falta de conocimientos y destrezas adecuados de funcionarios/as públicos/as, la carencia de personal o de otros recursos, son percibidos a menudo como los mayores obstáculos que enfrentan las administraciones locales para mantenerse al día. El Capítulo 2 aborda los aspectos fundamentales de estos cambios y la necesidad de apoyar las administraciones locales.

Los Países Bajos tienen mucha experiencia en descentralización. El gobierno municipal es bastante autónomo y tiene a su cargo una gran cantidad de tareas y responsabilidades. Varias personas entrevistadas sugieren que ésta es la razón por la cual una gran gama de organizaciones de apoyo brindan sus servicios al gobierno municipal en Holanda. Para comprender mejor la forma cómo funciona el sector público holandés, el Capítulo 3 le revela sus antecedentes.

El Capítulo 4 presenta los resultados de las entrevistas, en forma de once perfiles institucionales. En él se llega a conclusiones principales a partir de las ventajas y desventajas de las diversas modalidades institucionales. El Capítulo 5 proporciona una visión de conjunto del debate actual sobre los riesgos que encierra el apoyo externo para la gobernabilidad y sobre los mecanismos de control a ser utilizados con la intención de limitar el poder y la influencia de las organizaciones de apoyo externas. El último capítulo, el sexto, presenta conclusiones y recomendaciones generales.

CAPÍTULO 2

Reformas globales que exigen apoyo

2.1 Reformas Globales

Durante las últimas décadas, el papel del gobierno local ha cambiado vertiginosamente. Obviamente estos cambios ejercen un impacto sobre el manejo interno de los servicios públicos. Jackson (2001: p.19) indica, con justa razón, que dichos cambios deben ser dirigidos, la cultura de las organizaciones debe cambiar y es necesario aprender y adquirir nuevas habilidades y competencias para que los servicios públicos arrojen los beneficios esperados por sus usuarios/as. ¿Cuáles han sido las principales reformas globales que afectan el manejo interno de los gobiernos locales en las últimas décadas?

En primer lugar, está la transferencia de responsabilidades del gobierno central a niveles inferiores del gobierno, para adaptarse a las necesidades y circunstancias locales sin desaprovechar recursos. Ello generalmente es conocido como descentralización. Sin embargo, la descentralización está concebida de varias formas, desde la descentralización de las actividades gubernamentales (desconcentración administrativa) hasta la de las funciones gubernamentales junto con las responsabilidades financieras (traspaso de competencias institucionales). Para Turner y Hulme (1997: p.174), la mayoría de los países en vías de desarrollo han introducido políticas que concentran el poder y la toma de decisiones debilitando así las arenas locales del debate político con el pretexto de la descentralización. Los autores mencionados anteriormente afirman que escasean los traspasos de competencias significativos, y la desconcentración

o la consolidación de autoridades mixtas han sido las formas favorecidas por los líderes de los países en vías de desarrollo. A pesar de esto, ambas formas de descentralización ejercen efectos sobre el papel que pueden llegar a desempeñar, o de hecho desempeñan, las autoridades locales.

Una segunda reforma convencional es que, en lo posible, los gobiernos preferiblemente deberán capacitar o regular a los sectores privado y comunitario, manteniéndose a una discreta distancia y no suministrando directamente los servicios (Battley 1999, p.761). La participación de los sectores privado y comunitario, y de las organizaciones de la sociedad civil en proyectos de desarrollo urbano, requieren distintas formas de gestión urbana. Por lo tanto, el ciclo entre la formulación y la implementación de las políticas de desarrollo urbano cada vez involucra más actores múltiples en cada etapa. Además, las Directrices para el desarrollo urbano de la UE (en su versión borrador) indican que:

“Es fundamental un sistema de administración local dinámico y receptivo para el desarrollo constructivo tanto de la sociedad civil como del sector privado. Una sociedad civil y un sector privado fuertes pueden apoyar al gobierno local en su esfuerzo por consolidar sus capacidades financieras, institucionales y de infraestructura, con el fin de alcanzar el desarrollo sustentable de ciudades y condados. Por esta razón, las administraciones locales deben facilitar y estimular el desarrollo de la sociedad civil y del sector privado. Es tarea de los gobiernos nacionales brindar el marco de referencia necesario y apoyar activamente la construcción de capacidades locales”.

Con relación a lo anterior, Jackson (2001, p.21) afirma que, últimamente, el sector público ha ido asumiendo un nuevo papel, actuando de intermediario o ‘corredor’ en la creación de valores. El sector público debe crear una red compleja de relaciones óptimas, más basadas en la cooperación y la participación que en la rivalidad y el dominio.

La definición de la tercera reforma ha sido claramente expuesta por Weikart (2001, p. 359): “La nueva administración pública (New Public Management NPM) asume que el gobierno debe ser administrado como un negocio y basarse en una serie de principios entrelazados, aplicados con el fin de reducir los gastos del gobierno, y esti-

mulando la privatización y la competitividad reguladas de los servicios estatales.” La reducción del tamaño y la cobertura estatales es uno de los rasgos centrales de la nueva administración pública, afectando, en principio, la totalidad de la estructura organizativo.

La cuarta reforma, el clamor global por la buena gobernabilidad, insta a las autoridades locales a ser más incluyentes, abiertas y transparentes, desarrollando un sistema de responsabilidades claro en la toma de decisiones. La gestión urbana ineficiente e inefectiva, junto con la mala gobernabilidad urbana,² fueron identificadas como la causa de muchos problemas urbanos en la Conferencia Habitat de Estambul. Los elementos requeridos para la buena gobernabilidad son la participación, la visión estratégica, el estado de derecho, la transparencia, la receptividad, la orientación por consenso, la efectividad y la eficacia, la construcción de equidad y la responsabilidad ante terceros.

Por último, pero no por ello menos importante, las autoridades locales se ven afectadas por los movimientos de globalización, aumentando su acceso al desarrollo tecnológico. Los procesos de gestión urbana se han beneficiado del desarrollo tecnológico y de la liberalización de los mercados de la información, la tecnología y la comunicación.

2.2 Las organizaciones de apoyo

Todas las reformas indicadas en el párrafo 2.1 afectan los elementos organizativo internos (estrategia, estructura, sistemas, tipos de gestión, cultura organizacional y desempeño del personal) y externos (misiones, resultados, insumos) de las autoridades locales. Dichas autoridades están sujetas a muchos cambios en su organización, además de tener que desempeñar su gestión cotidiana.

² “El enfoque de la gobernabilidad urbana difiere de la agenda más amplia de la gobernabilidad como tal, que suele concentrarse en los macro niveles, en tanto la gobernabilidad urbana se concentra en los meso niveles. A nivel de la ciudad, la buena gobernabilidad no sólo se refiere a la gestión urbana sino que adquiere otras dimensiones, dimensiones políticas, contextuales, constitucionales y legales” (Van den Dool y Van Etten, 2001).

En los Países Bajos, los gobiernos locales acuden cada vez más a las “organizaciones de apoyo” para afrontar la creciente presión y adquirir el conocimiento adicional requerido para realizar estas reformas. Para efectos de este artículo, las organizaciones de apoyo son entidades que asisten al gobierno local en la formulación de políticas locales y en la evaluación para la planificación y la gestión. Ellas incluyen plataformas, fundaciones, facultades universitarias y empresas privadas de consultoría. Se considera necesario recurrir a las organizaciones de apoyo para poder reaccionar adecuadamente ante los cambios y mantener el ritmo del desarrollo social y tecnológico. Haciendo uso de estas organizaciones de apoyo, la administración pública las contrata para llevar a cabo actividades específicas o partes de un proceso interno. La contratación externa para asumir tareas / responsabilidades de la administración local se hace bajo su dirección, limitándose a un período de tiempo y presupuesto predeterminados³.

En el Capítulo 3 discutiremos la utilización progresivamente más frecuente de las organizaciones de apoyo dentro del contexto holandés y mostraremos, a continuación, los perfiles de dichas organizaciones en el Capítulo 4.

Naturalmente existen diversas modalidades de contratación. El nivel de organización en el cual se requiere asistencia diferirá según la tarea. Algunas veces se necesita apoyo externo para un proyecto específico; otras para reforzar cargos ya existentes durante un periodo fijo, a corto o largo plazo. En la figura siguiente se muestran distintas formas de contratación (Van Hout 2001) basadas en investigación empírica.

³ La privatización se encuentra por fuera del alcance de este artículo, ya que significa un cambio de rumbo.

Tabla 1 Formas diversas de contratación (Van Hout, 2001)

Nivel en la organización	<ul style="list-style-type: none">• Empleo temporal y objetividad• Gestión temporal• Gestión interina
Posición	<ul style="list-style-type: none">• En proyectos• Para cargos existentes
Reclutamiento	<ul style="list-style-type: none">• Directores externos (independientes o empresas)• Directores internos (departamentales o inter departamentales)
Responsabilidad gerencial	<ul style="list-style-type: none">• Empleo temporal / objetividad• Consejería / consultoría• Proceso gerencial• Gestión interina
Duración	<ul style="list-style-type: none">• Contrato a largo plazo• Gestión a término fijo• Gestión interina

CAPÍTULO 3

El caso de los Países Bajos

3.1 Gobierno y descentralización en los Países Bajos

3.1.1. El gobierno central

El parlamento holandés (o “Estados-Generales”) consta de dos cámaras: la Primera Cámara (senado), con 75 miembros elegidos por los representantes de los concejos provinciales, y la Segunda Cámara (congreso), con 150 miembros elegidos directamente por el pueblo. Toda persona mayor de 18 años nacional del país puede votar en Holanda en las elecciones para la Segunda Cámara del Parlamento.

El/la monarca, los ministros y el parlamento, todos forman parte del proceso legislativo. Todo decreto de ley deberá pasar por ambas Cámaras del Parlamento. La constitución establece que ambas elecciones se lleven a cabo cada cuatro años. El Parlamento puede deliberar y tomar decisiones sólo si más de la mitad de sus miembros están presentes al hacerlo. Las decisiones se toman por mayoría de votos.

La preponderancia del Parlamento se manifiesta en dos cuestiones claves del sistema estatal. Primero, sólo el Parlamento puede verificar si una ley dada es compatible con la Constitución; ninguna corte tiene derecho a hacerlo. Y segundo, el gobierno electo no puede ejercer sin apoyo del Parlamento. El gobierno tiene poder ejecutivo pero responde ante el Parlamento para ejercerlo. Una vez se constituye el gobierno, el Primer Ministro hace una declaración de intenciones ante la Cámara Baja, que vota a favor o en contra. Si el gobierno gana la votación, puede comenzar a traba-

jar. De lo contrario, el Parlamento votará una moción de falta de confianza, tras la cual dimitirá el gobierno, el/la monarca disolverá el Parlamento y se convocará de nuevo a elecciones generales.

Existen tres niveles estatales en los Países Bajos: el central, el provincial y el municipal. El gobierno central se ocupa de cuestiones de interés nacional. Las provincias y las municipalidades son instancias locales del gobierno. Adicionalmente, existen los Concejos de Agua, encargados del manejo local del agua.

Los Países Bajos están divididos en doce provincias. Las autoridades provinciales son responsables de la gestión ambiental, la planificación del espacio, la energía, el trabajo social, el deporte y los asuntos culturales. Cada autoridad provincial consta de un concejo provincial, un ejecutivo provincial y un comisionado de la casa real.

3.1.2 Gobierno local

En la actualidad, existen 548 municipios en los Países Bajos, aunque por razones de eficiencia su número descenderá en los próximos años; ya que muchos municipios pequeños se fusionarán o pasarán a integrar municipios más grandes. Las autoridades municipales son responsables del abastecimiento de agua, el tráfico, la vivienda, la escuela pública, los servicios sociales, la salud, el deporte, la recreación y la cultura.

Cada municipio tiene por autoridades un Concejo, un Alcalde y un Ejecutivo (compuesto por el alcalde y el gabinete municipal). Las autoridades municipales están supeditadas jerárquicamente a las de las provincias y al gobierno central, aunque esto sólo ocurre en contadas ocasiones. Los concejos municipales son elegidos directamente por la población local, para un periodo de cuatro años. Los ciudadanos extranjeros que residen legalmente en los Países Bajos por lo menos cinco años también tienen derecho a votar en las elecciones municipales. Los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea tienen derecho a votar en las elecciones municipales tan pronto se radiquen en los Países Bajos. Cada concejo municipal forma un gabinete municipal de entre sus miembros. El tamaño del concejo y el tamaño del gabinete dependen del tamaño de la población. El alcalde no es electo, sino nombrado por el comisionado de la casa real de la provincia para un lapso de seis años.

Los Concejos del Agua son una de las instituciones democráticas más antiguas de los Países Bajos. Algunos datan de la Edad Media. La gestión del agua es muy importante, debido a que la mitad del país se encuentra por debajo del nivel del mar. Al igual que el gobierno central y los municipios, los Concejos del Agua también son cuerpos públicos legales. Se encargan de construir y mantener presas, diques y esclusas, controlar el flujo y el nivel del agua, y mantener su calidad.

Los Países Bajos están cambiando la estructura de su gobierno. El gobierno central delega cada vez más y más poderes y obligaciones en las provincias y municipalidades. El objetivo es reducir la burocracia y la distancia física entre gobierno y ciudadanía. Los municipios urbanos con más de 100,000 habitantes pueden reestructurarse para delegar algunos poderes y obligaciones a los distritos de su ciudad, que a su vez tienen cada uno su propio concejo – aunque hasta ahora sólo Ámsterdam y Róterdam lo han hecho.

Las provincias y los municipios tienen dos fuentes de ingresos: fondos del gobierno central e ingresos generados por ellos mismos. La mayoría de los fondos del gobierno central se reciben en forma de subvenciones, destinados a un propósito específico y a ser gastados según lo prescrito por el gobierno central. Además, los municipios reciben subvenciones en bloque de fondos de las provincias o municipios, que pueden administrar como más adecuado les parezca. Los municipios producen menos ingresos de los que reciben del gobierno central. Sus fuentes de ingresos incluyen el impuesto a la propiedad, honorarios de juzgado y cobros locales (por ejemplo de aparcamiento). También pueden crear ingresos a través de cobros como el de las licencias de perros y el impuesto al turismo.

3.2 La necesidad de apoyo a nivel de gobierno local

Muchos/as entrevistados/as indicaron que hay necesidad de apoyo para complementar el conocimiento del gobierno local en áreas específicas. El camino al desarrollo global requiere más destrezas y conocimiento a todo nivel de la sociedad, sin que el gobierno local sea la excepción. Para algunos municipios no es eficiente desarrollar capacidad interna en todos los campos de acción. Algunos desarrollos parecen

ser exagerados y otros sólo requieren recursos humanos limitados. En estos casos, el gobierno local acostumbra emplear personal capacitado externo.

Se puede observar una segunda corriente de demanda cuando el gobierno local tiene la necesidad de una tercera parte intermediaria independiente, por ejemplo, para resolver cuestiones entre el municipio y un vecindario. Una organización independiente puede ser de gran ayuda cuando se deteriora la relación entre el gobierno local y uno de sus grupos meta. El apoyo externo puede servir para reconciliar actores o restablecer procesos de comunicación que se encuentran bloqueados.

El tercer frente donde los gobiernos locales requieren de intervención externa es cuando hace falta cambiar procesos de la organización interna misma. A menudo, es muy difícil o incluso imposible para un/a funcionario/a de la administración local dirigir un proceso de cambio interno. La mayoría tiene formación en un campo específico y no cuenta con la visión global y objetiva requerida.

CAPÍTULO 4

Formas institucionales de apoyo a los gobiernos locales en los Países Bajos

4.1. Introducción

Para realizar este artículo, hemos entrevistado varias instituciones que apoyan gobiernos locales. La intención es ofrecer al lector una visión de conjunto de la estructura organizacional e institucional, el trabajo de campo, la experiencia y otras características de estas organizaciones. Este capítulo incluye un perfil de dos páginas de cada organización.

En la siguiente tabla se presenta un resumen de las organizaciones de apoyo entrevistadas y de la forma como está estructurada la organización.

Tabla 2 Visión de conjunto de las organizaciones de apoyo en los Países Bajos

Origen	Ejemplo	Forma organizacional actual	Cobertura
Estatal	<i>Bestuursacademie</i> BNG KCGS OL2000 NPI PON Departamento de investigaciones sociales Municipio de Rotterdam	Fundación Asociación Fundación Fundación Fundación Fundación Semi-privada	Nacional Nacional Ciudades grandes Nacional Provincial Provincial Local
Asociación de Municipios	SGBO	Compañía limitada	Nacional
Sociedad civil	IPP	Fundación	Nacional
Sector privado	Twijnstra & Gudde	Empresa privada	Nacional
Universidad	IVAM	Compañía limitada	Nacional

***Bestuursacademie* (Colegio de administración pública)**

Fundada:	Alrededor de 1950
Misión:	Apoyo en el mejoramiento cualitativo de gobiernos locales a través de “aprender aprendiendo” (“learning by learning”)
Tipo de organización:	Fundación
Cobertura:	Los Países Bajos
Oferta de servicios:	Capacitación vocacional, prácticas en empresas y servicios de asesoría
Personal:	50 consultores/as
Clientela:	Gobiernos locales
Presupuesto:	15 millones de euros
Agencias de financiación:	Ninguna. En los noventa, subsidio a través de impuestos cobrados por los gobiernos locales .

Historia

Después de la Segunda guerra mundial, los municipios de los Países Bajos fomentaron las primeras iniciativas para profesionalizar su organización, entre otras co-

sas, para poder fortalecerse dando capacitación vocacional a su personal. Entre 1950 y 1960, casi todas las provincias tenían sus propias *Bestuursacademies*. Estos institutos se fusionaron en los noventa. En la actualidad existen cuatro *Bestuursacademies*: norte, este, sur y oeste. Este año se fusionarán las sucursales del norte, este y oeste para formar una sola organización. La del sur se fusionará con un instituto politécnico de la región.

Misión y oferta de servicios

La *Bestuursacademie* está fortaleciendo a los representantes de gobiernos locales en sus carreras profesionales a través de la capacitación vocacional, las prácticas en empresas y la prestación de servicios de asesoría: en resumen, “learning by learning” (“aprender aprendiendo”). Sus cursos de capacitación se pueden dividir en tres categorías:

- 1) Cursos a nivel ejecutivo
- 2) Cursos a nivel de diseño de políticas
- 3) Cursos para funciones específicas

La duración de los cursos varía entre una semana y dos años. Se pueden seguir cursos en las siguientes áreas de estudio: jurisdicción, impuestos, finanzas, tecnología de la información, educación, asuntos personales, asuntos sociales, medio ambiente, planeación del espacio, vivienda y bienestar social.

Las tareas de asesoría se llevan a cabo la mayoría de las veces dentro del campo del apoyo organizativo, el fortalecimiento institucional y la gestión del cambio.

Organización y finanzas

El Concejo directivo regirá formalmente la organización después de la fusión de finales de año. El Director general es responsable ante el Concejo directivo. La organización está dividida en cinco departamentos que cubren, cada uno, un área específica. Dichos cinco departamentos son:

- 1) Cursos dirigidos a cargos específicos (cursos vocacionales con certificado)
- 2) Población (bienestar etc.)
- 3) Territorio (planeación del espacio etc.)
- 4) Medios (financieros, servicios de personal etc.)

- 5) Desarrollo de la organización (servicios de asesoría, desarrollo de recursos humanos, gestión, comunicación)

El personal se reparte entre tres sucursales (norte, este y oeste) coordinadas por directores regionales.

Cerca del 35% de la facturación total (15 millones de euros) proviene de las prácticas en empresas, el 55% de los cursos regulares y cerca del 10% de proyectos de asesoría. En los años noventa las *Bestuursacademies* solían recibir subsidios de sus miembros (los gobiernos locales), que cobraban a la ciudadanía a través de impuestos. Esta regulación común ya no se aplica, con lo que se pretende mejorar la calidad.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizativo de la Bestuursacademie

La larga existencia de la *Bestuursacademie* puede verse a la vez como una ventaja y desventaja. Los lazos históricos con los gobiernos locales muestran continuidad, calidad constante y compromiso. Por otro lado, la *Bestuursacademie* es considerada algunas veces como una organización de miras algo rígidas y solemnes.

Para salvaguardar los estrechos lazos históricos con los gobiernos locales, se ha creado una asociación que ofrece un trato especial a sus miembros, invitándolos, por ejemplo, a participar en simposios de actualización.

Banco para los Municipios Holandeses (BNG)

Establecido en:	1914
Misión:	Asumir el papel de banquero en nombre de las autoridades públicas
Tipo de organización:	Empresa de propiedad del gobierno, compañía estatutaria de dos niveles bajo la ley holandesa
Cobertura:	Unión Europea
Oferta de servicios:	El BNG brinda servicios financieros que van desde préstamos, anticipos y transferencia de fondos hasta consultorías y banco electrónico
Personal:	406 empleados/as en el año 2000
Cientela:	Autoridades locales, instituciones de vivienda, servicio sanitario, empresas de educación y cultura y servicios públicos
Presupuesto:	El capital autorizado del BNG es de 500 millones de florines (227 millones de euros), repartidos en acciones
Accionistas:	Estado de los Países Bajos, provincias, municipios, corporaciones de control del agua y otros cuerpos públicos

Historia

El BNG fue fundado en 1914 por iniciativa de la Asociación de Municipalidades Holandesas para suministrar préstamos en las condiciones más ventajosas al sector público de Holanda. Desde entonces, el BNG es una empresa de propiedad estatal (50% del gobierno central y 50% de los gobiernos locales).

El BNG es la principal agencia holandesa del sector público. Los préstamos se otorgan exclusivamente a los gobiernos central y local, entidades estatales e instituciones garantizadas por el estado dentro de la Unión Europea. La reglamentación interna limita los préstamos a quienes están por fuera del núcleo del BNG a un máximo del 15% de los activos totales.

Misión y oferta de servicios

La misión del BNG es asumir el papel de banquero en nombre de las autoridades públicas. Las autoridades públicas de los Países Bajos son, por ejemplo, las autoridades territoriales locales como los municipios y las provincias, los Concejos del Agua,

las asociaciones de vivienda apoyadas por el estado, los fondos hipotecarios municipales y las empresas de servicios públicos, las autoridades operativas como los cuerpos de la policía y la atención a la salud.

El BNG ofrece los siguientes servicios: recibir y prestar dinero, otorgar crédito de otras maneras, dar garantías, disponer el flujo de pagos, realizar transacciones de moneda extranjera, asumir el papel de consejero y corredor de bolsa para la emisión de títulos y otros activos a terceras partes, así como incorporarse a / o participar en otras empresas y/o con otros entes jurídicos

El BNG posee la compañía OPP, tradicionalmente dedicada a atender la clientela del BNG en la realización de su planeación del espacio. La OPP fue creada para compartir riesgos al participar en proyectos de desarrollo, pero también para asistir a los municipios en el manejo del capital de riesgo y en sociedades mixtas. La OPP cierra esta brecha en el conocimiento, ya que los municipios no saben lo suficiente sobre este tipo de explotaciones y por ello suelen ser la parte más débil en una sociedad mixta.

Organización y finanzas

El BNG es el único agente encargado de pagos en Holanda nombrado y autorizado por Decreto Real para procesar la mayor parte de los pagos que tienen lugar entre el Gobierno Central de los Países Bajos y los municipios. Aunque no tiene monopolio sobre el sector público de las finanzas, el BNG es el líder del mercado, con una participación en el mismo de más del 30% en el sector de finanzas públicas holandesas y más del 50% en las finanzas municipales propiamente dichas.

El BNG es una empresa estatutaria de dos niveles bajo jurisdicción holandesa. El 50% de la equidad del BNG es propiedad directa del gobierno central holandés. El otro 50% pertenece en más del 90% a las municipalidades de Holanda, a 11 de las 12 provincias, y a la Junta del agua.

Aunque el BNG opera en forma independiente y el estado holandés no lo avala formalmente, el gobierno tiene representación directa en su Junta supervisora. Son miembros de dicha junta funcionarios/as del Ministerio de finanzas, el Ministerio del interior y las Relaciones con el reino. El papel de una junta supervisora en los Países

Bajos es muy importante, ya que combina responsabilidades tanto de supervisión operativa como en torno al insumo estratégico. En tanto que la Junta Directiva asume la responsabilidad cotidiana por el manejo de las actividades del BNG, la función de la Junta supervisora es brindarle a dicho equipo asesoría y apoyo, así como cumplir la tarea explícita de la supervisión.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizacional del BNG

No hay cambios previstos en la actual estructura de accionistas constituida y el fuerte compromiso del gobierno con el holding vigente, se hizo evidente a través de su participación en la emisión más reciente de acciones, que tuvo lugar en 1990, con el fin de mantener posesión del 50% de las acciones. Esa cuota del 50% de las acciones pertenecientes al gobierno se ha mantenido desde 1921 y sólo en dos ocasiones hubo transferencias de acciones a entidades estatales de menor rango en toda su historia. Hace poco, el gabinete anunció sus intenciones de suscribir los deberes públicos de la entidad en una reglamentación más explícita.

Los servicios de OPP están disponibles en forma exclusiva para la clientela del BNG. Como pertenece al BNG en un 100%, OPP transmite la imagen de ser un socio neutro y confiable.

KCGS – Centro de conocimiento para las grandes ciudades

Fundado:	2001
Misión:	Suministrar información a quienes están a cargo de la gestión urbana para resolver los problemas en las áreas urbanas más grandes
Forma organizacional:	Fundación
Cobertura:	25 grandes ciudades en los Países Bajos
Oferta de servicios:	Suministro de información vía la red, carta de noticias y seminarios; desarrollo de una base de datos de mejores prácticas y realización de actividades de investigación
Personal:	Nómina de siete
Clientela:	25 ciudades más grandes, ministerios
Presupuesto/ganancias:	-
Agencias financiadoras:	50% gobierno nacional; 50% gobiernos municipales

Historia

El Centro de conocimiento para las grandes ciudades (KCGS) es una iniciativa de ocho ministerios y 25 ciudades denominadas “grandes ciudades” (lo cual se refiere no sólo al número de habitantes sino también al nivel en que se manifiestan en ellas los problemas de las ciudades grandes). La iniciativa conjunta es una reacción a la demanda de mayor alcance y accesibilidad del conocimiento existente sobre temas relacionados con la gestión urbana. La tendencia a establecer “centros de conocimiento” comenzó hacia 1995. Hasta cierto punto, el KCGS se basa en la experiencia de los centros de información sectorial existentes dentro de los ministerios. Un ejemplo es el centro de información para sociedades de carácter mixto dentro del Ministerio de finanzas.

Misión y oferta de servicios

La misión del KCGS es apoyar la labor de las personas encargadas de la gestión urbana, ya que éstas tienen poco tiempo disponible y una gran necesidad de información, ofreciendo una visión de conjunto del conocimiento existente y haciéndolo accesible.

El KCGS acumula conocimientos sobre temas de actualidad en las 25 ciudades, asistiendo a reuniones y tomando nota de las solicitudes individuales de información recibidas. Hace revisiones globales de investigación existente y de “mejores prácticas” en esas áreas temáticas. El KCGS edita una carta de noticias bimensual, en la que aparecen las mejores cinco investigaciones seleccionadas y las primeras cinco mejores prácticas. Tanto las mejores prácticas como las mejores investigaciones se ponen al acceso de las personas interesadas a través de resúmenes en los cuales se describen los principales procedimientos, resultados y conclusiones.

- Otros servicios que el KCGS contempla implantar son:
- “Comunidades de prácticas”: comunidades virtuales en torno a ciertas áreas temáticas donde practicantes de diversas ciudades podrán discutir entre si y con académicos/as.
- Un programa de investigación proyectado para cerrar la brecha entre los programas de investigación académica y la agenda de las 25 ciudades.
- Clases magistrales: cursos de corta duración para funcionarios/as públicos/as de más alto nivel.

En principio, el KCGS no atiende formulaciones individuales de solicitudes de conocimiento de una sola ciudad. En dicho caso, le brindará la información disponible sobre las investigaciones y prácticas existentes. Sin embargo, si recibe peticiones repetidas sobre un tema en especial, la cuestión será incorporada a la agenda del KCGS.

Organización y finanzas

El KCGS es una fundación con una junta cuya mayoría la componen representantes de las 25 ciudades. La contribución económica se reparte por mitades entre los ocho ministerios y las 25 municipalidades. Éstas últimas contribuyen de acuerdo a su número de habitantes.

El KCGS tiene un equipo relativamente pequeño de siete colaboradores/as y una oficina en La Haya. El personal se comunica con su clientela con frecuencia vía Internet.

Ventajas y desventajas del marco de referencia organizacional del KCGS

La ventaja de la forma organizacional del KCGS es sobre todo su estructura de holding. Los municipios pagan no sólo por los servicios que reciben, sino por la existencia misma del KCGS. Ello obliga al KCGS a tener una orientación hacia la práctica y a conocer los problemas con los que se enfrentan quienes están directamente involucrados en abordarlos. Una ventaja adicional es que cumple una función de puente entre las grandes ciudades y los ministerios de los sectores pertinentes.

La desventaja del modelo es que las ciudades individuales quisieran recibir servicios más personalizados a cambio de sus aportes, a pesar del acuerdo suscrito de producir un paquete de servicios para el colectivo.

Ventanilla pública 2000 (OL2000)

Fundada:	1996
Misión:	Asistir a las agencias públicas con la implementación del principio de compras en una sola tanda de servicios públicos
Forma organizacional:	Fundación
Cobertura:	Países Bajos
Oferta de servicios:	Consejería, manejo de información y desarrollo de nuevos instrumentos para apoyar la implementación de compras en una sola tanda de servicios públicos
Personal:	15 empleados/as
Clientela:	Agencias públicas
Presupuesto:	2,4 millones
Agencias de financiación:	Subsidiado por los ministerios participantes

Historia

En los últimos años, las organizaciones públicas y privadas se han centrado más y más en la estructuración de sus operaciones teniendo en cuenta su medio ambiente. En el sector servicios, en particular, se ha dado un viraje del 'pensamiento orientado al producto' al 'pensamiento orientado a la clientela'. Mientras hasta hace poco la lógica interna (de la producción) era el factor central, el desarrollo y la entrega de productos y servicios está más y más focalizado en la clientela hoy en día. El vocabulario asociado con este cambio incluye expresiones como 'rediseño de procesos', 'transformación de servicios' y 'la clientela es lo primero'.

A finales de los ochenta, también fue reconocida por la administración pública la urgencia de desarrollar 'estructuras orientadas al ambiente'. El Ministerio del interior instituyó el proyecto de los 'centros de servicios del sector público'. El objetivo de este proyecto era mejorar la calidad del servicio, integrando las diversas ventanillas o servicios. La intención era evitar que el público en general dejara de ser enviado de aquí para allá. El programa OL2000 se basa en los resultados de este proyecto.

Misión y oferta de servicios

Actualmente ha surgido un debate sobre la fragmentación de los servicios públicos en varios sectores. La pérdida de eficiencia y efectividad significa que debemos ver de una manera innovadora cómo está organizado el abastecimiento de servicios. Desde el punto de vista de la clientela, la fragmentación es la raíz del problema que debe abordarse primeramente. Separar las oficinas de atención al público de las internas, y la provisión colectiva de servicios en las primeras, parecería ser la respuesta apropiada.

El OL2000 ayuda a las agencias públicas a ofrecer servicios públicos integrados y orientados por la demanda, creando un punto de contacto entre el gobierno y el cliente, llamado “tiendas de compras en una sola tanda”. La misión del OL2000 es asistir a las agencias públicas en la implementación de dichos tipos de centros para brindar diversos servicios al público. Este enfoque dirigido a la clientela está disponible usando el teléfono, el Internet y un punto físico de encuentro.

El personal del OL2000 está involucrado en más de treinta proyectos piloto que buscan la implementación de este tipo de centros de servicios públicos. En la actualidad, el OL2000 participa en tres tipos de proyectos bajo la coordinación de distintos ministerios:

- 1) Compañías privadas
- 2) Construcción y vivienda
- 3) Salud y bienestar

El OL2000 está desarrollando el “juego de herramientas OL”, que contiene un paquete básico de instrumentos para asistir a las agencias públicas en su transformación hacia la prestación de servicios más orientada al cliente. Al mismo tiempo, el OL2000 guarda toda la información sobre su desarrollo en un archivo de conocimientos, y mantiene un punto de encuentro virtual y una memoria colectiva para las agencias públicas. Además de estas actividades, el OL2000 ofrece talleres, desarrolla nuevos instrumentos y manuales, y brinda asesoría inicial para empezar con el proceso de transformación.

Organización y finanzas

El programa OL2000 es una iniciativa conjunta del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte, el Ministerio de Vivienda, Planeación de Espacios y Medio Ambiente, el Ministerio de Asuntos Económicos y la Asociación de Municipios Holandeses. El OL2000 recibe subsidios de los ministerios involucrados en el programa.

El programa OL2000 es uno de los nueve proyectos manejados por la ICTU, la organización de implementación pública para tecnología de la información y la comunicación. La ICTU coordina diversos programas de tecnología de la información y la comunicación de agencias públicas individuales con el fin de aunar fuerzas. Los representantes de los ministerios involucrados y uno de la Asociación de Municipios Holandeses pertenecen al Concejo de la ICTU.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizacional del OL2000

Oficialmente el programa OL2000 debería ser llevado a cabo entre 1996 y 2002. El programa se realizará a través de un departamento del Ministerio del Interior, pero ha sido convertido en una fundación. En esta fundación varios programas sobre el gobierno se efectúan conjuntamente y comparten los recursos. Aunque todavía no está seguro de que forma organizativa continuará llevándose a cabo el concepto OL200, queda claro que existe la necesidad por parte de las agencias públicas de recibir asistencia en los procesos de transformación, para convertirse en entidades más orientadas hacia la clientela. Para asegurar la sostenibilidad del programa OL2000 esta asistencia no estará a cargo de los municipios mismos. Las elecciones locales influyen sobre la composición de quienes trabajan con los municipios lo cual impide el proceso. La idea actual es continuar con el programa OL2000 como una fundación independiente, ya sea a nivel nacional, con equipos locales como apoyo a consultores certificados del OL2000, o conectando el proyecto a las actividades de la Asociación de Municipios Holandeses.

NPI Holanda del Norte

Fundada:	Después de la Segunda Guerra Mundial
Misión:	Sensibilizar a los gobiernos locales frente a las cuestiones sociales y fortalecer la participación de la sociedad civil
Forma organizacional:	Fundación
Cobertura:	Provincia de Holanda del Norte (2.5 millones de habitantes)
Oferta de servicios:	Investigación, desarrollo, capacitación y gestión de proyectos en todos los campos de las políticas públicas. Especialización en formulación interactiva de políticas
Personal:	14 empleados/as
Clientela:	Gobierno provincial, gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil
Presupuesto:	1,300,000
Agencias de financiación:	Subsidios del gobierno provincial, pagos directos de la clientela

Historia

El Instituto de Participación de Holanda del Norte (NPI) tiene sus orígenes en el Concejo de Asesoría Provincial para la Sociedad y el Desarrollo, establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Dicho Concejo era una organización política cuyo objetivo era desarrollar y reestructurar la sociedad holandesa. El NPI, dependía del gobierno provincial, fue establecido como una agencia de implementación del Concejo y siguió existiendo cuando éste dejó de hacerlo. La historia del NPI es parecida a la del PON de Brabante del Norte.

Misión y oferta de servicios

La misión del NPI es, por una parte, sensibilizar más los gobiernos locales en las cuestiones sociales y en torno a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y por otra parte fortalecer a estas mismas organizaciones para que participen en la formulación de políticas locales.

El NPI ofrece investigación, desarrollo, capacitación y gestión de proyectos en diferentes campos de la política pública. El NPI siempre involucra las poblaciones con un interés directo en las políticas/proyectos en cuestión. La formulación interactiva de

políticas es la especialidad del NPI. Las autoridades municipales buscan asistencia del NPI si quieren iniciar una formulación interactiva de políticas. Pero se requiere con más frecuencia la asistencia del NPI cuando las decisiones tomadas por un gobierno local no son aceptadas por la población afectada. Las organizaciones de la sociedad civil invitan ocasionalmente al NPI para dirigir un proceso de formulación interactiva de políticas. Los gobiernos de poblaciones con tamaños medianos son los clientes más comunes del NPI.

El NPI nunca reemplaza al gobierno local en su papel a la hora de la formulación de políticas. Dirige el proceso, involucrando a los gobiernos locales, con el objetivo de generar experiencia y conocimientos prácticos en estos mismos. Hasta ahora hay unos cuantos gobiernos dedicados a hacer política interactiva. Por otra parte, los beneficios de la política interactiva no deben ser sobreestimados. No es aplicable en todos los casos, ni los resultados son necesariamente mejores que los de un proceso no participativo.

Organización y finanzas

El NPI es una fundación independiente que recibe un subsidio básico del gobierno provincial. Este subsidio solía cubrir el 90% de los costos operativos. Los recientes cambios en la distribución de recursos a todos los niveles de gobierno han hecho al NPI más dependiente del mercado, forzándolo a establecer contratos directos con los municipios.

En lo concerniente al resto de los fondos, el gobierno local se ha convertido en un socio cercano, ya que las actividades subsidiadas por la provincia deben ser negociadas con las autoridades provinciales. El NPI ha perdido su considerable libertad de seguir con una agenda política y de investigación propia. Su independencia debe ser negociada cada vez, a sí como la manera de distribuir el presupuesto. En cierta medida el NPI tiene que ajustarse a la agenda provincial más que a la suya propia.

Ventajas y desventajas del marco de referencia organizacional del NPI

El hecho de que el NPI sea una organización provincial semi-gubernamental independiente lo convierte en un socio fiable para los municipios. El NPI es contratado, a menudo, como un tercer socio independiente en procesos para hacer política

interactiva y cuenta con la confianza tanto del gobierno local como de las organizaciones de la sociedad civil.

El aumento de la dependencia de las contrataciones directas y de la influencia de las políticas provinciales hace que la independencia del NPI esté en juego.

PON Brabante del Norte

Fundada:	1947
Misión:	Contribuir al bienestar social en la Provincia de Brabante del Norte
Forma organizacional:	Fundación
Cobertura:	La provincia de Brabante: 70 municipios; 2.4 millones de habitantes
Oferta de servicios:	Investigación y desarrollo para políticas sociales
Personal:	40, con mayoría de investigadores/as y asesores/as en políticas sociales
Clientela:	Gobierno provincial, gobiernos municipales, agencias públicas especializadas
Presupuesto:	2.3 millones anualmente
Agencias financieras:	Subsidios del gobierno provincial, los municipios y pagos directos de los clientes

Historia

El Instituto PON (Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant) fue creado en 1947 como una de las muchas entidades dedicadas a la reconstrucción provincial fundadas tras la Segunda Guerra Mundial. Estas instituciones eran un instrumento utilizado por el gobierno nacional para reestructurar a la sociedad holandesa. Los objetivos del PON eran el desarrollo social junto con el proceso de industrialización de la posguerra. Otras organizaciones fueron creadas para encargarse del proceso de desarrollo económico.

El gobierno nacional financió este tipo de entidades provinciales de desarrollo social hasta 1980, cuando se dio por satisfecho de haber logrado la reconstrucción

nacional. En aquel entonces, el PON estaba muy bien afianzado en la sociedad de la Provincia de Brabante del Norte y hacía parte intrínseca de su entorno institucional. Por lo tanto, el gobierno provincial, influenciado por la opinión pública, tomó bajo su cargo la responsabilidad de mantener el PON, que hasta entonces había sido del gobierno nacional. El PON es una de las pocas entidades de reconstrucción provincial vigentes.

Misión y oferta de servicios

La misión del PON es contribuir a la consolidación de una sociedad mejor, más justa, en la Provincia de Brabante del Norte, aportando al bienestar y a la calidad de vida de su población. El PON ofrece servicios de investigación y desarrollo en el campo del desarrollo social. Toda la investigación adelantada es orientada a las políticas y sus conclusiones son indicativas de las nuevas políticas sociales a ser desarrolladas por el gobierno municipal o provincial. El PON también impulsa prácticas innovadoras en desarrollo social, basadas en los resultados de la investigación, en alianza con gobiernos locales, agencias especializadas y organizaciones civiles. Dichas iniciativas asumen la forma de proyectos piloto, a ser eventualmente adelantados y desarrollados en políticas generales por las organizaciones de contraparte. En la actualidad, el PON se enfoca en las siguientes áreas temáticas:

- Salud y atención a la salud
- Juventud y tercera edad
- Vivienda y bienestar
- Desarrollo social y cultural
- Sustentabilidad

Organización y finanzas

El PON es una fundación independiente. Su junta directiva esta integrada por representantes de distintas organizaciones. El instituto emplea más de 40 profesionales, unos dedicados a la investigación y otros a desarrollar políticas. El PON recibe subsidios estatales por 1.6 millones de euros, de cuyo total 1.4 millones provienen del gobierno de la provincia. Hasta 1998, se trataba de un subsidio de explotación y el PON contaba con más libertad para disponer de fondos. Ahora, sin embargo, la provincia subsidia actividades y no a la entidad como tal. Los tres millones de euros cubren aproximadamente 2.000 días de trabajo, de los cuales 500 se destinan a tareas

asignadas por el gobierno provincial mismo. Los otros 1.500 días están destinados a las diversas actividades de investigación y desarrollo incluidas en las diversas áreas temáticas, cuyo contenido deberá ser negociado con la provincia. Estos 1.500 días pueden ser empleados según la iniciativa propia o utilizados para atender solicitudes especiales de las organizaciones civiles que sean compatibles con el programa delineado junto con la provincia.

El PON genera un ingreso anual de 700.000 euros a través de encargos específicos, la mayoría de los cuales llegan de municipios y otros órganos institucionales. El PON no aspira a convertirse en una oficina comercial de asesorías. Prefiere continuar ocupando el nicho particular que ha ocupado en el ámbito público a lo largo de toda su existencia.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizacional del PON

La principal ventaja de la estructura organizacional de PON es su independencia, combinada con su vinculación al sector público (la provincia). Esta estructura ha permitido al PON consolidar una sólida reputación como contraparte independiente de la cual puede dependerse para el desarrollo de políticas sociales en Brabante del Norte. El hecho de que el PON haya estado dedicado al desarrollo de la provincia desde finales de la Segunda Guerra Mundial es altamente apreciado por las autoridades locales, que a menudo prefieren el PON por encima de asesores comerciales.

Como consecuencia de dicho estatus, el PON está relativamente limitado a la hora de gastar su presupuesto. Esta limitación corresponde a los programas y proyectos en los que participa el instituto y que se pliegan, por lo general, a la agenda política y de formulación de políticas de la administración provincial.

Municipalidad de Rotterdam: Departamento de Investigaciones Sociales

Fundado:	Después de la Segunda Guerra Mundial, 1945
Misión:	Suministrar información proveniente de la investigación a los municipios para apoyar la planificación de sus estrategias
Forma organizacional:	Organización semiprivada dentro del municipio de Rotterdam
Cobertura:	Países Bajos
Oferta de servicios:	Investigación académica cualitativa y cuantitativa en áreas urbanas socialmente deprimidas y entre sus habitantes
Personal:	20 integrantes, de los cuales 13 personas se dedican a la investigación
Clientela:	Municipio de Rotterdam, provincias, ministerios; otros municipios y sindicatos
Presupuesto:	1.1 millones de euros al año
Agencias financieras:	20%-25% del municipio de Rotterdam y el restante participación en el mercado (40% otros municipios y 35%-40% de terceras partes).

Historia

La Subdivisión de investigaciones sociales hace parte del Departamento de asuntos sociales y empleo de la municipalidad de Rotterdam, con un total de 1.600 funcionarios. El origen del Departamento de investigaciones sociales data de la época de rehabilitación de la ciudad. En ese entonces, todas las grandes ciudades holandesas se encontraban en pésimo estado. El casco urbano de Rotterdam había sido bombardeado y la población precisaba ayuda estatal para rehacer sus vidas. El departamento comenzó sus primeras actividades con un número limitado de empleados/as, enfocándose de manera especial en prestar atención a la gente más pobre. No era sólo la ciudad la que requería ser reconstruida, sino sus habitantes también. El enfoque psicológico a la rehabilitación dio lugar a una orientación más socio-geográfica durante los sesenta. A partir de finales de los setenta, un grupo de sociólogos/as holandeses/as con experiencia de investigación en grandes centros urbanos de América Latina dominó al centro con su presencia, aplicando dicha experiencia en los vecindarios más pobres de Rotterdam. Tras medio siglo, el Departamento de Investigaciones Sociales desempeña una función importante, brindando datos que sirven para la formulación de políticas a nivel municipal. Rotterdam y Groningen son los únicos municipios de

Holanda que cuentan con una oficina interna para emprender investigación en el área de las políticas sociales.

Misión y oferta de servicios

En Rotterdam, 80.000 personas (40.000 familias con un promedio de dos personas por hogar) dependen de un subsidio estatal para sobrevivir. De este número, el 70% no tienen la nacionalidad holandesa. La misión del Departamento de investigación social es realizar investigaciones entre el grupo de bajos ingresos, para así asesorar al municipio en la innovación de políticas sociales. Con este fin, el centro adelanta investigaciones para el municipio en los siguientes campos:

- Monitoreo de la situación de pobreza y de las políticas de alivio a la pobreza
- Evaluación de políticas de empleo y recomendaciones para nuevas políticas
- Inmigración e integración de las minorías
- Desarrollo vecinal y participación de la comunidad

El Departamento de investigación social presta especial atención a los siguientes grupos:

- Habitantes que dependen del subsidio estatal
- Gente mayor (> 65) que depende de la combinación subsidio estatal y pensión
- Gente que solía depender del subsidio estatal pero que, debido al crecimiento económico, ha logrado encontrar empleo (es un grupo de riesgo, ya que puede volver a necesitar el subsidio estatal en tiempos de recesión, lo cual causa la pérdida del ánimo entre este grupo en particular)

La retroalimentación a quienes formulan las políticas toma lugar a través de:

1. La publicación de las investigaciones realizadas y sus resultados
2. Encuentros de discusión y aclaración con personalidades políticas y empleados/as oficiales responsables

Organización y finanzas

El Departamento de Investigación Social es una subdivisión del Departamento de Asuntos Sociales y Empleo de la Municipalidad de Rotterdam. El Departamento de Investigaciones Sociales cuenta con un presupuesto total de 1.1 millones de euros al año, recibe un subsidio fijo (20% a 25% del ingreso total) de la Municipalidad de Rotterdam para ejecutar encargos (más que todo del Departamento de Asuntos Sociales y Empleo). La otra parte deberá obtenerse en el mercado. Un promedio de 40% se cubre con encargos provenientes de otros municipios holandeses y del 35% al 40% por medio de terceros (provincias, ministerios, sindicatos). El Departamento de Investigaciones Sociales puede definirse como una organización semi-privada, con presupuesto anual propio. Está compuesto por empleados/as oficiales bajo la nómina municipal. Para todos los encargos superiores a los 18.000 euros, deberá procederse a una licitación de mínimo tres partes compitiendo entre sí. Para este tipo de licitación, los principales competidores son las universidades y las oficinas dedicadas a las investigaciones comerciales.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizativa del Departamento de Investigaciones Sociales

El Departamento de investigaciones sociales debe suplir del 75% al 80% de su ingreso en el mercado. Esta no es una situación muy estable. Cada año debe formularse un plan dinámico de adquisiciones. Por otra parte, el ambiente competitivo del departamento obliga a su personal a entregar alta calidad y ofrecer precios ventajosos. El departamento es libre para colaborar con otras instituciones y trabajar por encargos externos, si puede comprobar mayor eficiencia. El Departamento de Investigaciones Sociales de la Municipalidad de Rotterdam tiene un estrecho nexo con la Universidad de Utrecht. Un integrante de la nómina de dicha universidad recibe el pago de dos días a la semana del Departamento, sobre todo para colaborar en las áreas de planificación, fiscalización y capacitación. Dicha situación se percibida como de ganancia-ganancia, en la que la universidad suministra insumos sobre los desarrollos técnicos más recientes y el Departamento de Investigaciones sociales ofrece una perspectiva más pragmática.

La mayor ventaja de ser un instituto de investigación al interior del municipio es tener acceso a los bancos de datos municipales, en este caso a los del Departamento de Seguridad Social. El acceso a dicha información suele ser muy difícil para quie-

nes investigan “desde fuera”, pero es esencial para monitorear el estado de pobreza urbana.

La segunda ventaja es la retroalimentación a políticos y empleados oficiales responsables. Para estas personas, es más fácil aceptar asesoría y recomendaciones hechas por sus propios colegas, sobre todo tratándose de una división de tan larga trayectoria, que de asesores/as externos/as. Estar dentro de la burocracia facilita la comunicación a lo largo de un período de tiempo más duradero, mientras que quienes asesoran desde fuera por lo general producen un informe y luego se marchan.

La desventaja de un servicio interno de este tipo es lograr conservar la independencia con respecto a los superiores y las figuras políticas de turno. Para un municipio grande como lo es Rotterdam, es más económico contar con un despacho interno dedicado a la investigación que encargar proyectos fuera. Para municipalidades más pequeñas, sería prácticamente imposible sostener un servicio semejante.

SGBO

Fundada:	1964
Misión:	Recopila información y brinda asesoría tendiente a mejorar, fortalecer y renovar la posición y el funcionamiento del gobierno local.
Forma organizacional:	Compañía privada limitada a partir de enero 2001
Cobertura:	Agencias públicas
Oferta de servicios:	Brinda servicios y productos relevantes para el gobierno local en general, y para el gobierno municipal en particular
Personal:	70 funcionarios/as
Clientes:	Divisiones ministeriales, municipios, la Asociación de Municipalidades Holandesas y otras agencias públicas.
Presupuesto / ganancias:	-
Agencias financieras:	Ingreso percibido de encargos comerciales

Historia

Todos los municipios de los Países Bajos están afiliados a la Asociación de Municipalidades Holandesas VNG fundada en 1912, que hoy cuenta con 500 empleados/as. En 1964, la VNG agregó un departamento de investigación a su estructura, para apoyar a sus afiliados con información a mayor profundidad y con nuevos conocimientos. Hacia los años noventa, este departamento de investigación cambió de orientación, ya que previamente sólo hacía investigación referente a políticas, agregando servicios de asesoría y experiencia en la consolidación del cambio organizacional a su portafolio. Se le hizo necesario revisar sus actividades puesto que su clientela comenzó a solicitar, además de investigación, asistencia en la implementación. Por otra parte, la expansión era necesaria para poder competir con las organizaciones de su estilo. Después de una reorganización dentro de la VNG, SGBO se constituyó en una compañía privada limitada en enero 2001, con la VNG como su única accionista.

Misión y oferta de servicios

En general, el SGBO recopila información y suministra asesoría tendiente a que el gobierno local mejore, fortalezca y renueve su funcionamiento.

La provisión de servicios está dividida en cuatro grupos:

- 1) Administración y organización
- 2) Regulación y ambiente
- 3) Seguridad social y empleo
- 4) Atención a la salud, bienestar y educación

Dentro de estas agrupaciones, en primer lugar el personal esboza una imagen de los desarrollos en el área a nivel local. Esta investigación toma en cuenta las opiniones de las partes interesadas (ciudadanía, clase política y empleados/as oficiales). En base a esta investigación, el SGBO aconseja continuar como se ha hecho hasta entonces, o implementar ciertos cambios. En todos los servicios suministrados por el SGBO, la investigación y la asesoría están estrechamente ligados.

El SGBO busca ofrecer servicios innovadores y pro-activos, elaborando nuevos instrumentos que puedan apoyar a los municipios, ya sea a nivel nacional o individual. A menudo estos instrumentos están estandarizados y hechos a la medida para una etapa determinada del ciclo de las políticas, y abordan el análisis y la implementación. Los instrumentos son elaborados para permitir a las municipalidades utilizarlos en forma independiente y a bajo costo. Un ejemplo es el instrumento de selección de criterios de calidad y monitoreo, diseñado para medir el rendimiento del personal, un instrumento para sondear la opinión de la ciudadanía y un sondeo rápido (quick-scan) para llevar a cabo análisis organizativo interno.

Organización y finanzas

El SGBO, fundado en 1964 como departamento de la Asociación de Municipalidades Holandesas, creció aceleradamente en los noventa. Tras una reorganización a fines de los noventa, SGBO se convirtió en una compañía limitada privada en enero del 2001. La asociación cuenta con el 100% de sus acciones. El SGBO recibe encargos comerciales de las agencias involucradas e interesadas en la gobernabilidad local. Alrededor del 50% de sus encargos provienen de divisiones ministeriales, 30% de los municipios, 10% de la Asociación de Municipalidades Holandesas y el otro 10% de otras agencias públicas.

La producción de SGBO hace parte del rendimiento anual que se publica en el informe anual de la Asociación de Municipalidades Holandesas bajo el rubro presupuestal de investigación.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizativa de SGBO

Los municipios no tienen limitantes para acceder a los servicios y la información suministrados por el SGBO, puesto que todos están afiliados a la Asociación de Municipalidades Holandesas. La estructura vigente a veces le dificulta el competir con las grandes agencias de asesoría comerciales. A pesar de ser una compañía privada limitada, la relación estrecha que mantiene el SGBO con la asociación mencionada en ocasiones es percibida como un conflicto de intereses. Debido a ello, de vez en cuando los ministerios con encargos departamentales ignoran al SGBO y le ofrecen el trabajo a la competencia.

Instituto para el Público y la Política (IPP)

Fundado:	1994
Misión:	Promoción de la participación política y social
Forma organizacional:	Fundación
Cobertura:	Los Países Bajos
Oferta de servicios:	Difusión de información y conocimiento y diseño de nuevos métodos
Personal:	35 empleados/as
Clientela:	Agencias públicas y organizaciones privadas
Presupuesto:	-
Agencias financiadoras:	Subsidio del Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte (40%) y actividades comerciales (60%)

Historia

El IPP, establecido en 1994, tiene su origen en varias instituciones no gubernamentales activas en el campo de la cultura y formación ciudadanas. Esas instituciones solían recibir un subsidio del 100% del Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte. En 1994, las entidades se fusionaron bajo las directrices del ministerio, lo cual dio como resultado el IPP. El IPP es una fundación que depende para el 40% de su presupuesto de los subsidios del ministerio y para el 60% de encargos directos de su clientela (municipios, provincias, ministerios, eventualmente financiamiento de la UE).

Misión y oferta de servicios

El IPP promueve y organiza debates y desarrolla nuevas formas de comunicación entre la ciudadanía, la clase política y los/as empleados/as oficiales para fomentar la participación política y social. El IPP presta especial atención a las personas social y económicamente frágiles, a los grupos de mujeres y a la juventud.

Diseminar información y el desarrollo de nuevos métodos de comunicación hacen parte de las tareas fundamentales del instituto. El IPP se centra en siete áreas principales:

- 1) Política y sociedad
- 2) Juventud
- 3) Formulación interactiva de políticas
- 4) Políticas sociales locales
- 5) Medios nuevos
- 6) Internacional
- 7) Diversidad.

El IPP se involucra con frecuencia en proyectos de rehabilitación a nivel local cuyas partes interesadas deben reunirse desde el comienzo del proceso para asegurar la participación y sustentabilidad de los planes propuestos. En este proceso de asesoría, el IPP monitorea la interacción entre participantes, en estrecha colaboración con la municipalidad proponente. El conocimiento disponible dentro del IPP no siempre es requerido por muchas agencias y organizaciones privadas y por lo tanto no es necesario institucionalizarlo dentro de su propia organización. A menudo, sin embargo, la tarea del IPP es dirigir procesos experimentales. En estos casos siempre estarán involucrados los empleados públicos para asegurar la futura aplicación del conocimiento.

El IPP ofrece sus servicios más que todo a municipios de tamaño mediano (40.000-100.000 habitantes). Los municipios más grandes a menudo cuentan con la experiencia acumulada requerida dentro de sus estructuras, en tanto las operaciones de los más pequeños son tan modestas que no justifican buscar asesoría externa.

Organización y finanzas

El IPP es una organización nacional, no asociada con ningún partido político. El instituto recibe subsidios del Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte, los cuales cubren el 40% de sus actividades. Además, el IPP genera ingresos con los encargos que ejecuta para agencias públicas y organizaciones privadas.

La organización tiene una junta con un máximo de siete integrantes, quienes representan las diversas dimensiones políticas y sociales de la sociedad holandesa en todo lo posible. La junta se reúne unas cinco veces al año, y es responsable de la aprobación del plan de actividades y del presupuesto anual. El plan de actividades está basado en las prioridades formuladas por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte, pero el IPP tiene suficiente autonomía para desarrollar también sus propias iniciativas.

El IPP hace parte de la organización cúpula Knowledge Network Social Policy, una iniciativa conjunta de organizaciones locales, provinciales y nacionales activas en el campo de la infraestructura social propiciada por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte para crear una visión panorámica del conocimiento existente y hacerlo más accesible. La competencia y las rivalidades entre instituciones en esta red son un obstáculo para alcanzar este objetivo.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizativa del IPP

Las actividades emprendidas por el IPP tienen un carácter regional, provincial o nacional. La participación social y política no se limita a las fronteras municipales. Visto desde esta perspectiva, cubrir un área más amplia complementa la función de esta organización que busca promover la participación social y política en diversos sectores. A pesar del hecho de que el IPP suele estar involucrado en proyectos municipales, la descentralización de sus actividades no es una opción. La descentralización adicional de los flujos financieros, sin embargo, pondría en peligro ciertas actividades nacionales.

La posición independiente del IPP le permite enlazar distintas iniciativas y suministrar asesoría independiente a solicitud de las partes interesadas. Trabajar bajo el amparo del Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte es una ventaja, en el sentido de que las políticas del IPP se conectan y apoyan desde el nivel nacional. Aunque el IPP

recibe un subsidio del Ministerio, funciona como una organización totalmente autónoma.

Instituto de Investigaciones Ambientales (IVAM)

Fundada:	1993
Misión:	Hacer una contribución positiva al desarrollo sostenible
Forma organizacional:	Compañía limitada que hace parte del holding de la Universidad de Ámsterdam (UvA)
Cobertura:	Países Bajos e internacional
Oferta de servicios:	Investigación y consultoría sobre desarrollo sostenible
Personal:	40 funcionarios/as
Clientela:	Países Bajos: organizaciones gubernamentales, agencias ejecutoras y compañías privadas Internacional: Unión Europea, Banco Mundial, OECD y ONU
Presupuesto:	1.600.000 euros
Agencias financieras:	100% del ingreso en pagos de clientes

Historia

El IVAM solía ser un departamento de investigación de la Facultad de ciencias ambientales de la Universidad de Ámsterdam (UvA). Hace ocho años se transformó en una compañía limitada, como parte del holding de la UvA, su única accionista.

Misión y oferta de servicios

El Instituto de Investigaciones Ambientales IVAM ofrece asesoría profesional e investigativa en los siguientes campos:

- Construcción sostenible
- Energía
- Habitabilidad
- Producción limpia
- Desarrollo de productos ambientalmente orientados

Para su clientela el departamento de construcción sostenible ofrece, entre otros:

- Formulación de planes de políticas ambientales y planes de sostenibilidad en general. Este tipo de labor involucra asesoría técnica así como acompañamiento
- Asesoría profesional sobre asuntos específicos ambientales, por ejemplo, estándares ambientales para nuevas edificaciones
- Desarrollo de herramientas ambientales

Los empleados/as oficiales que realizar manejo ambiental abordan estos temas desde una perspectiva general la mayor parte de las veces. Ocasionalmente se requieren de ellos/ellas consejos muy específicos para ayudar a sus colegas en sus labores. IVAM es una de las organizaciones que brinda este tipo de asesoría.

Organización y finanzas

El IVAM es una compañía limitada, siendo la Universidad de Ámsterdam su única accionista. El hecho de ser una compañía que hace parte de un holding más grande y no hace parte directa de la UvA tiene ventajas especiales: una organización y administración eficientes.

El IVAM no recibe ingresos de la UvA, en tanto que parte de sus ganancias van a parar a la universidad. El IVAM cuenta con una nómina de 40 personas. El IVAM utiliza una mezcla de métodos para encontrar encargos. Hace buen uso de la publicidad, además publicando artículos sobre temas relativos a las políticas ambientales en la prensa. Dicho método claramente combina las relaciones públicas con la preocupación por el medio ambiente.

Ventajas y desventajas del marco de referencia organizativo del IVAM

La ventaja de ser una compañía que hace parte de un holding universitario, sobre ser una compañía común y corriente de consultoría comercial, es que el IVAM Instituto de Investigaciones Ambientales desea llevar a cabo investigaciones innovadoras. Es más, puede llevar a cabo investigaciones científicas independientes.

Twijnstra Gudde Consultores en Gestión

Fundada:	1964
Misión:	Explorar oportunidades y nuevas ideas para mejorar la gestión de su clientela entre organizaciones, basada en un enfoque humano
Forma organizacional:	Empresa privada
Cobertura:	Países Bajos
Oferta de servicios:	Servicios de asesoría, gestión interina y gestión de reclutamiento
Personal:	Alrededor de 450 personas
Clientela:	Sectores público y privado
Presupuesto:	-
Accionistas:	Sociedad entre empleados/as

Historia

A comienzos de los sesenta, el señor Twijnstra y el señor Gudde crearon una oficina técnica, principalmente dirigida a la gestión de proyectos de gran envergadura en los sectores público y privado. Durante la ejecución de dichos proyectos, se dieron cuenta de que los cuellos de botella más frecuentes eran causados por problemas organizativos. Desde entonces, la empresa Twijnstra Gudde ha dejado de ser una oficina técnica para convertirse en la firma de asesoría organizativos que continúa siendo hasta la fecha.

Misión y oferta de servicios

Twijnstra Gudde trabaja en aras del éxito de su clientela. En una relación sustentable, se exploran oportunidades y se implementan nuevas ideas. El compromiso personal con quienes pertenecen a la organización cliente hacen parte integral de dicho enfoque.

Twijnstra Gudde ofrece servicios de gestión de proyectos, gestión de programas y gestión interina. La organización se especializa en los segmentos de mercado del sector público, el sector y privado y el sector de la salud. Sus integrantes manejan proyectos y procesos de cambio complejos, tomando en cuenta la interrelación entre el talento humano, la tecnología de la información y la comunicación, y el entorno de la construcción.

Twijnstra Gudde se agrupa en las siguientes siete áreas de experiencia:

- Consultorías y gestión relativa a la construcción
- Desarrollo e infraestructuras ciudadanos/ urbanos
- Sector público
- Comunidad de negocios
- Tecnología de la información y la comunicación
- Talento humano y gestión del cambio
- Gestión interina, gestión de proyectos y gestión de reclutamiento de personal

En cada área de experiencia se aborda la gestión de proyectos y programas y el proceso del cambio. Dentro del contexto de esta publicación, nos hemos concentrado en el área de experiencia del sector público. Los mercados del área de experiencia sector público pueden ser divididos en gobierno central, gobierno local, vigilancia y seguridad públicas, y los sectores salud y educación. Los principales servicios de esta área de experiencia son el análisis de sondeo rápido, el desarrollo humano y el desarrollo organizativos.

Los proyectos se adquieren en base a la competencia, más que todo por medio de las redes existentes pero también a través de licitaciones y el mercadeo directo.

Ventajas y limitaciones del marco de referencia organizativo de Twijnstra Gudde

La ventaja principal de Twijnstra Gudde al ser una empresa privada es su posición de independencia. La organización está bastante orientada al mercado, ya que no depende de subsidios preestablecidos. Quienes representan al área de experiencia del sector público no tienen ingerencia en la toma de decisiones públicas y por lo tanto cumplen muy bien con la función de intermediarios.

El hecho de que sus servicios sean relativamente costosos, comparados con los ofrecidos por otras empresas de asesoría subsidiadas, constituye la limitación de esta firma..

CAPITULO 5

Fuerzas y limitaciones del marco de referencia institucional con respecto al apoyo estatal local en los Países Bajos

Basándonos en el perfil presentado, es posible inferir varias conclusiones generales sobre el marco de referencia institucional óptimo en las organizaciones de apoyo. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que hemos contemplado un número limitado de organizaciones de apoyo y por lo tanto sólo pueden brindarse recomendaciones generales, aplicables a Holanda únicamente.

Las siguientes son las observaciones generales que hemos podido constatar:

- 1) *El gobierno local considera más merecedoras de confianza las organizaciones cuyo origen es estatal (fundaciones y asociaciones)*

De hecho, todas las fundaciones y la asociación contempladas aquí fueron establecidas o puestas en marcha por organizaciones estatales. La *Bestuursacademie*, por ejemplo, entró en vigencia al aunar esfuerzos las municipalidades en el campo de la capacitación a funcionarios/as públicos/as. El OL2000 forma parte de una iniciativa estatal más amplia, diseñada para integrar nuevos desarrollos en el campo de la tecnología de la información al gobierno local. También el IPP, el PON y el NPI cuentan con apoyo estatal debido a sus raíces históricas. El plan de actividades del IPP, por ejemplo, está basado en las prioridades formuladas por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes. En la mayoría de los casos, la misión de las organizaciones de origen

estatal es apoyar el funcionamiento del gobierno local, ya sea por medio de la asistencia directa o a través de intermediarios. No es de sorprender, por lo tanto, que los gobiernos locales suelen preferir el apoyo de instituciones de origen estatal, puesto que son sus clientes prioritarios.

2) *Las organizaciones de origen estatal suelen estar mejor informadas que la empresa privada del origen organizativo e institucional de los gobiernos locales*

Los/las representantes del gobierno local a menudo se involucran en la fijación de las áreas prioritarias de las organizaciones de origen estatal, ya sea por medio de subsidios adjudicados (IPP, OL2000, PON y NPI) o a través de su afiliación (KCGS, BNG y la *Bestuursacademie*). Esta dependencia y el consiguiente intercambio de información crean una ventaja para las organizaciones de origen estatal, el estar expuestas a los asuntos tanto internos como externos que afectan al gobierno local.

Con mucha frecuencia ex-funcionarios/as públicos/as ocupan un cargo en las organizaciones de origen estatal y viceversa (KCGS y OL2000, por ejemplo). La exposición a factores internos del gobierno local relativos a una organización dada facilita comprensión a cabalidad de cómo funciona el gobierno. Las empresas privadas, por el contrario, suelen ser percibidas, según varias personas entrevistadas, como más distanciadas (las llamadas oficinas “relámpago”). De hecho, les puede interesar un encargo dado pero les importa poco el impacto de su labor sobre el gobierno local.

3) *La dependencia financiera del gobierno no estimula la búsqueda de calidad*

Contar con un flujo constante de ingresos garantizados hace ‘perezosas’ a las organizaciones. La libre competencia obliga a las organizaciones a rendir con calidad. Es necesario fijar metas y alcanzar ciertos estándares de calidad y cantidad para estar en condiciones de igualdad con la competencia. En algunos casos, hay licitaciones públicas para adjudicar encargos y éstas fijan estándares de evaluación transparentes. Una vez las organizaciones de origen estatal se independicen más y alcancen un buen nivel de experiencia, podrán mermar los subsidios estatales. No obstante, sin el apoyo inicial del estado las fundaciones y la asociación contempladas aquí jamás hubieran

alcanzado su capacidad actual ni su cobertura. Por ejemplo, la ciudadanía siempre ha financiado la *Bestuursacademie* con aportes fiscales, permitiéndole desarrollar su competencia a lo largo de los años. La estructura recibió un apoyo muy fuerte de todos los municipios holandeses, asegurando así la formación profesional de su nómina. Puesto que un número mayor de organizaciones ofrece hoy en día capacitación a funcionarios/as públicos/as, y la *Bestuursacademie* ya es una entidad sólida, será abolida esta fuente de deducción de impuestos.

Por otra parte, el subsidio estatal es la única manera a través del cual las organizaciones de apoyo pueden responder a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil. Los proyectos de mayor envergadura de dichas organizaciones, sólo pueden ser atendidos si concuerdan con los subsidios adjudicados de organizaciones como el NPI, el PON o el IPP. Organizaciones de orientación comercial como el IVAM sólo pueden atender solicitudes modestas bajo la modalidad no comercial. La tendencia hacia la orientación del mercado de las organizaciones de origen estatal puede poner en riesgo el ya limitado apoyo brindado a las organizaciones de la sociedad civil y la consolidación de sus relaciones con el gobierno local.

4) *Las organizaciones privadas son más independientes que las organizaciones de origen estatal*

La independencia económica puede ser vista como una de las ventajas principales de las empresas privadas. Dichas empresas se han desarrollado dentro de su propia área de especialización, con recursos propios. Muchas empresas privadas, Twijnstra Gudde incluida, no sólo ofrecen su experiencia a organizaciones gubernamentales sino también a empresas privadas. De aquí podemos concluir que las empresas privadas están menos familiarizadas con los elementos organizativos internos y externos del gobierno local, puesto que su clientela proviene de diversos sectores. Sin embargo, puesto que las empresas privadas, por definición, no están afiliadas al gobierno, tienen el raro privilegio de poder asumir una posición completamente autónoma cuando se trata de hacer de intermediario en determinado proceso entre la ciudadanía y el estado o en cualquier proceso de asesoría, excepto que, naturalmente, representan sus propios intereses.

CAPÍTULO 6

Estado actual del debate sobre el papel y limitaciones de las organizaciones de apoyo

6.1. Debate actual sobre el papel del apoyo externo

El respaldo de las organizaciones de apoyo al gobierno local es un fenómeno bastante común en los Países Bajos. Las administraciones locales tienden a depender cada vez más de dicho apoyo cuando se trata de formular políticas sostenibles. Es éste un desarrollo lógico, teniendo en cuenta el ritmo que han tomado los desarrollos globales que afectan a las administraciones locales en todo el mundo. Sin embargo, cabría preguntarse cuáles son o deberían ser los límites de este tipo de encargo. A lo largo de los últimos años, ha surgido en Holanda el debate en torno a la influencia ejercida a través del conocimiento y el apoyo externos con relación a la formulación de políticas estatales. Existe la sensación de que las organizaciones de apoyo están cada vez más involucradas en la elaboración de dichas políticas, y hasta en la toma de decisiones estatales. Por esta tendencia a las organizaciones de apoyo se les dice con algo de cinismo “el sexto poder”. Después del cuarto poder (la burocracia) y el quinto poder (los medios de comunicación), se cree que los mecanismos de apoyo externo si han adquirido una ingerencia política. Quienes critican que el estado contrate servicios externos se basan en los cuatro argumentos que damos a continuación (van Hout Foederer 2001):

- a) Económico: costos y efectividad
- b) Jurídico: tareas primordiales y legitimidad del gobierno
- c) Política del poder: la dependencia de otros actores
- d) Información: fuga de conocimiento

a) *Económico: costos y efectividad*

Desde los ministerios holandeses alrededor de 500 millones de florines (227 millones de euros) al año se destina al apoyo externo. La misma cantidad aproximada se gasta a nivel municipal y provincial. Estas sumas van en aumento año tras año. La controversia en torno a la contratación de apoyo y conocimiento externos se centra en gran parte en la premisa de que el apoyo externo es demasiado costoso comparado con sus beneficios. Sin embargo, no hay una imagen clara de la efectividad con respecto a los costos. En primer lugar, debido a la falta de transparencia presupuestal, no hay cifras precisas sobre el desembolso real en apoyo externo. En segundo lugar, no hay datos suficientes disponibles sobre la calidad de trabajo entregado por las agencias externas. Una encuesta del VNG ha revelado que, en el 90% de los casos, las municipalidades dicen estar satisfechas con los resultados del apoyo externo. Hace poco, la contraloría local de Bergen op Zoom investigó 23 proyectos que recibieron apoyo externo. Los criterios fueron los siguientes: (1) calidad de la asesoría; (2) el hecho de si la asesoría había sido utilizada / implementada. Los proyectos contemplados fueron considerados positivos para ambos criterios en sólo cuatro casos (van der Lans y van Kouwen 2001). Según Etty (2001), el apoyo externo se emplea sobre todo para temas de interés político secundario y/o algo sensacionalistas, aquellos que se espera tendrán poca duración. Lo cual tiene un impacto positivo (no hace falta vincular personal fijo para temas de duración transitoria) y uno negativo (los resultados del apoyo externo corren mayor riesgo de no ser implementados) sobre la efectividad y los costos.

b) *Jurídico: tareas primordiales y legitimidad del gobierno*

Es importante diferenciar las competencias centrales de la administración local. Se trata de delimitar qué tareas y responsabilidades debe asumir el gobierno para obedecer su mandato constitucional y ejercer su control democrático. Además, es necesario decidir qué desarrollos no son fruto de un interés inmediato, fugaz, sino cambios sólidos en la formulación de políticas locales y por lo tanto necesitan de-

sarrollar capacidad institucional dentro de las organizaciones estatales mismas. El ejemplo de las organizaciones de apoyo externo involucradas en la preparación de la nueva ley de inmigración en los Países Bajos fue el caso que atizó la controversia sobre este tema en particular. Etty (2001) sugiere que encargar la formulación de políticas de "importancia secundaria" permite a los/las funcionarios/as públicos/as tener más tiempo para los asuntos prioritarios. No obstante, un cambio significativo en la ley difícilmente puede ser visto como algo de "importancia secundaria". Es difícil imaginar que cambiar la legislación no sea tarea exclusiva del estado. El tema no es fácil de resolver. Van Hout y Foederer (2001) sostienen que, en cada caso donde haya la opción de asesoría externa deber evaluarse si se trata de un asunto primario o secundario. Si los/las funcionarios/as públicos/as y/o sus representantes carecen de conocimiento para llevar a cabo las funciones centrales de la fiscalización, el gobierno perderá legitimidad como estado democrático.

C) *Política del poder: la dependencia de otros actores*

¿Qué tan democrático podrá ser un gobierno, si sus representantes elegidos cada vez dependen más y más del sector privado externo y no gubernamental? ¿Qué tan grande es su influencia sobre la toma de decisiones? Aunque los contratos estipulan los límites de las responsabilidades de la agencia de apoyo externo, no puede negarse que orientan fuertemente a la nómina elegida que toma las decisiones.

d) *Información: fuga de conocimiento*

La contratación externa no suele contribuir a aumentar el conocimiento dentro de la agencia estatal. La transferencia de conocimiento sólo está contemplada cuando el contrato con la agencia externa así lo estipula específicamente, lo que generalmente no ocurre. Que el conocimiento permanezca en manos de la agencia externa es especialmente problemático si dicha información es esencial para la agencia estatal en cuestión, p. Ej. cuando se trata de una función central (ver punto 2). Por lo tanto las agencias públicas deben ser conscientes del tipo de conocimiento que desean adquirir de las agencias externas y especificarlo en sus contratos.

Otro problema relacionado con este tema es el de los llamados "funcionarios públicos de puerta giratoria" (Van der Lans y van Kouwen 2001): quienes abandonan sus cargos públicos para trabajar de asesores privados y regresan contratados por sus antiguas dependencias ganando mucho más como consultores. Esto representa una

pérdida de conocimiento del sector público al privado de consultorías y un precio muy alto que debe desembolsar dicho sector público para volver a adquirir el mencionado conocimiento.

6.2. Resultados de las entrevistas

Los puntos más destacados de dicho debate fueron discutidos con representantes de las organizaciones de apoyo aquí entrevistadas. En el siguiente aparte se expondrán sus opiniones sobre los cuatro argumentos mencionados.

a) *Económico: costos y efectividad*

Todas las personas entrevistadas indicaron que la efectividad es una de las razones principales para contratar organizaciones de apoyo. En algunos casos, sobre todo en los municipios más pequeños, simplemente no es viable emplear a alguien más. En cambio suele contratarse un consultor externo, a menudo por un período de tiempo corto. Si la persona no recibe términos de referencia claros, la efectividad flaquea. Esto puede hasta llevar a duplicar esfuerzos contratando a una segunda organización externa para hacerle el seguimiento a la primera, como indicaron los entrevistados. También mencionaron que los municipios tienden a pedir una cotización en lugar de comparar las tarifas y la calidad de varias agencias de apoyo.

b) *Jurídico: tareas primordiales y legitimidad del gobierno*

Se mencionó que ciertamente en algunos casos las agencias de apoyo tienen un interés particular en la formulación de políticas y hasta estar involucradas en los procesos de toma de decisiones. El KCGS indicó que esto se debe a la “adicción a hacer políticas”: los políticos y la opinión pública piden intervenciones que encierran políticas en casi cualquier aspecto de la sociedad. El gobierno no puede de ninguna manera soportar esta avalancha por su cuenta. Algunos/as entrevistados/as se preguntaron si lo que ellos/as hacían no deberían ser tareas asumidas por la administración local. El IPP sugirió que los gobiernos locales deberían poseer más experiencia propia en el campo de la participación, mientras el IVAM anotó que la formulación de un plan municipal ambiental no debe dejarse en manos de la consultoría externa.

c) *Política del poder: la dependencia de otros actores*

El conocimiento es poder. Manteniendo esto en mente es muy factible que la persona contratada de fuera tome el liderazgo y cree una situación de poder, colocando a la administración local en una posición de dependencia. La opinión de las personas entrevistadas difiere al referirnos a las autoridades máximas municipales. Los empleados oficiales de los municipios más grandes son considerados muy capaces, pero su portafolio es demasiado extenso para poder encargarse de todos los detalles por su cuenta. Son contrapartes iguales de discusión y son capaces de mantener el control sobre las tareas encargadas fuera. Para los municipios más pequeños, algunas personas afirmaron que son tan capaces como los funcionarios de los municipios más grandes, otros dijeron que les falta experiencia y carecen de seguridad en su campo de acción. Esto suscita la duda de si las organizaciones externas ejercen demasiada influencia.

La entidad que realmente corre peligro es el concejo municipal. La opinión general es que la capacidad del concejo municipal promedio es baja. Por ejemplo, dichos concejos tienden a pedir apoyo externo para investigaciones y contra-investigaciones, cuando los concejales se sienten inseguros en la toma de una decisión. En varias ocasiones se sugirió que el apoyo externo o la participación ciudadana en la formulación de políticas son empleados para legitimar el dejar de lado al concejo.

d) *Información: fuga de conocimiento*

La fuga de conocimiento puede ocurrir fácilmente si no tiene lugar la transferencia de información, la construcción de capacidades o el entrenamiento durante el proceso de asesoría. Es importante conservar el conocimiento acumulado e institucionalizar los procesos o herramientas recién desarrollados. La transferencia de conocimiento debe ser emprendida por el/la consultor/a, pero la administración local misma debe solicitarlo y apoyar el proceso. La mayoría de las organizaciones entrevistadas tienen como función específica la generación del conocimiento p. Ej. a través de la investigación. Sin embargo, pocas de las personas entrevistadas consideraron la transferencia activa del conocimiento a sus clientes como una de sus tareas. El KCGS y el OL2000 son organizaciones que tratan específicamente de ver cómo mejorar el conocimiento y la información, utilizando métodos innovadores. El KCGS afirma que el carácter transitorio del apoyo externo obstaculiza la cons-

trucción de capacidad dentro de la organización estatal. Obviamente elimina la necesidad, pero por otra parte los procesos de construcción de capacidad suelen ser mucho más a largo plazo que la media de la asesoría.

Se reconoció la existencia del fenómeno del “funcionario público de puerta giratoria”, pero la gente entrevistada también intentó dar una imagen más equilibrada. El BNG y Twijnstra Gudde opinan que el fenómeno es problemático. Otros son de la opinión que la movilidad del personal es una alternativa de doble vía. La administración local pierde funcionarios/as al apoyo externo pero el caso contrario también se da. En general la cuestión fue vista como algo positivo, ya que contribuye a la comprensión mutua.

6.3 Comentarios finales

Los cuatro argumentos mencionados encierran una crítica del papel actual del apoyo externo en las políticas estatales. Aunque hay lugar para preocuparse, y de hecho hasta cierto punto las organizaciones involucradas en este estudio se refirieron a esta preocupación, cabe preguntarse si no es excesivamente negativo dicho punto de vista. Van Hout y Foederer (2001) sostienen que esta perspectiva negativa, tal como la presentan las agencias estatales, “refleja la percepción de su propio papel dentro de la gestión pública”. Dicha percepción consiste de una posición central para las organizaciones estatales en la gestión pública y una fuerte orientación interna que ignora la interdependencia con las agencias que no son públicas. El apoyo externo por lo tanto no es visto como un recurso estructural, sino como una desviación transitoria. Sin embargo, ello no encaja con la realidad de la gobernabilidad que apunta hacia un enfoque de múltiples actores en la formulación de políticas. En el párrafo 2.1 (reformas globales) y el párrafo 3.2 (necesidad de apoyo), se indican los nuevos desarrollos explicando la necesidad de contratar conocimiento y destrezas externos bajo la apropiación del gobierno local.

Si contratar gente de fuera es percibido como una solución estructural pasajera los recursos como tal no importan. Utilizar los servicios de agencias de apoyo no es cosa de una moda, sino que debe juzgarse como parte de un significativo desarrollo institucional: la transición progresiva hacia la gobernabilidad pública.

El estipular condiciones claras (transparencia y fiscalización democrática) y formular indicadores para medir la cantidad y la calidad de los servicios en cualquier momento son por lo tanto de gran importancia para garantizar el mejoramiento de la calidad cada vez que se contratan los servicios de una organización de apoyo externa. Las recomendaciones detalladas para crear dichas condiciones se incluyen en el capítulo siete.

CAPÍTULO 7:

Conclusión y recomendaciones

7.1 Conclusión

Holanda cuenta con una rica fuente de organizaciones que apoyan y asesoran a los gobiernos locales (y a las organizaciones no gubernamentales, en mucho menor grado) con respecto a la formulación de políticas. Se ha sugerido que la relativa autonomía, incluyendo la económica, con la que funcionan las administraciones locales en los Países Bajos es la razón principal por la cual hay tantas de estas organizaciones en el país. Dicho fenómeno se ha fortalecido bajo un gobierno descentralizado, pero también ha sido estimulado enormemente por el mismo gobierno a nivel nacional, provincial o municipal.

La mayoría de las organizaciones de apoyo holandesas tienen hondas raíces en la gobernabilidad pública. Actúan como intermediarias entre la ciudadanía y la administración local, o como un órgano asesor del gobierno local únicamente, y su rango se extiende desde fundaciones hasta empresas privadas. Para las administraciones locales, estas organizaciones parecen ser bastante útiles al ayudarles a fortalecer componentes de su organización interna. En general puede afirmarse que los gobiernos locales tienen dos razones para contratar expertos/as de fuera: 1) la falta de conocimiento en determinado campo y 2) la falta de capacidad. En la mayoría de los casos, la asistencia brindada por estas organizaciones de apoyo se ve como una opción atractiva.

Ninguna de las personas entrevistadas expresaron su preocupación de que las organizaciones de apoyo se estén convirtiendo en un “sexto poder”, apoderándose de la formulación de políticas y por lo tanto poniendo en peligro los estándares democráticos. La buena gobernabilidad por definición requiere que se involucren y participen instituciones ajenas, distintas al gobierno mismo. *La participación de las organizaciones de apoyo no debería ser vista, por lo tanto, como una fuerza que amenaza los estándares democráticos sino, al contrario, como un desarrollo que bien puede estimular un proceso democrático de toma de decisiones.*

Recibir asistencia proveniente de estas organizaciones de apoyo no es algo que se da de manera automática en la mayoría de las administraciones locales. Es necesario formular protocolos claros, reglamentación y criterios de calidad. Es precisamente aquí donde los gobiernos locales corren el riesgo de desembolsar demasiado dinero para obtener un bajo impacto. Los/las funcionarios/as públicos/as deben desarrollar destrezas para elaborar términos de referencia concisos para la organización de apoyo correspondiente, facilitar el proceso de la asesoría, fijar límites financieros y establecer objetivos claros y cuantificables. Es de la mayor importancia la transferencia de información durante el proceso la asesoría para no estar reinventando cada vez la rueda.

Las organizaciones que inicialmente fueron establecidas por los gobiernos (locales) mismos parecen tener más ventajas a su favor en Holanda. Estas organizaciones de origen estatal (fundaciones o asociaciones) han sido establecidas por el gobierno al serles reconocido su valor adicional. Este es un punto de partida muy importante. La misión de estas organizaciones de origen estatal ha sido formulada por los mismos gobiernos, aparentemente por haber sido un tema de gran interés en la agenda estatal en un momento dado. Aquí cabe mencionar el ejemplo del OL2000, fundado por el gobierno para responder a la presión internacional por adquirir información sobre los desarrollos tecnológicos dentro de las instituciones públicas. Las organizaciones de apoyo de origen estatal tienen ciertas ventajas sobre las empresas privadas: suelen estar más familiarizadas con los componentes internos y externos de las administraciones locales y gozan de mayor confianza, además de haber contado con un apoyo económico inicial.

De esto podemos concluir que la iniciativa de crear el ambiente propicio para que las organizaciones de apoyo se desarrollen está en manos de los gobiernos

(locales) mismos. Obviamente un papel importante que deberán cumplir estas organizaciones es aumentar la toma de conciencia sobre ciertos temas, ofreciendo conocimiento adicional y asociándose a las iniciativas adelantadas por el gobierno. Los desarrollos deben estar interconectados, sin embargo. Las organizaciones de apoyo no podrán sobrevivir si su campo de acción no coincide con algún punto en la agenda de la administración local.

7.2. Conclusiones para los países y ciudades contrapartes de SINPA

Veamos qué significan estas conclusiones generales para los países donde funciona SINPA. Las organizaciones de apoyo de origen estatal presentadas en este estudio son un producto típico del contexto holandés. Los gobiernos (locales) que estimulan y financian el establecimiento de organizaciones no gubernamentales con el fin de apoyar a las administraciones locales suelen ser casos insólitos y que no han existido jamás dentro de otros contextos nacionales. Sin embargo, es posible establecer paralelos con los países y ciudades donde funciona SINPA.

Bolivia

Bolivia cuenta con organizaciones e instituciones que tienen ciertas características en común con las organizaciones locales de origen estatal en Holanda. Dichas características son:

- Estar incrustadas en determinada situación local teniendo una presencia en la sociedad local y contribuyendo a ella.
- Tener, o ser capaces de construir, una relación de confianza mutua con las administraciones locales, basada en el mutuo reconocimiento del papel cumplido.

Como la descentralización ocupa un lugar prioritario en la agenda boliviana, las instituciones con estas características podrían desempeñar un papel más importante apoyando las administraciones locales y la gobernabilidad local más de lo que lo han hecho hasta ahora. Podría pensarse en universidades, organizaciones no gubernamen-

tales y profesionales locales. Dichas instituciones están ubicadas en gran parte en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, contraparte de SINPA, pero en este momento no están involucradas en la cooperación con el gobierno municipal.

Al contrario de la situación holandesa, el gobierno nacional de Bolivia mantiene las riendas del proceso de descentralización y consiguiente fortalecimiento de las administraciones locales, por medio de leyes y reglamentaciones muy concisas, lineamientos y asistencia técnica brindada por el Ministerio de descentralización. Esto crea la impresión de que la descentralización es sólo tarea del gobierno, y de que la sociedad civil únicamente puede estar involucrada si la ley lo indica explícitamente. Las organizaciones potenciales de apoyo local están estimuladas para asumir un papel con relación a la administración y la gobernabilidad locales. Esto no difiere mucho, aunque es mucho más notorio, de la discusión que se ha dado en Holanda en torno al papel desempeñado por las organizaciones de apoyo, tal como vimos en el capítulo 6. No queda claro si su participación es una desviación transitoria de un proceso completamente gubernamental, o si se trata de una transición hacia la pluriformidad de quienes regentan las políticas estatales. La ley de descentralización en Bolivia podría ampliarse para involucrar a las organizaciones de apoyo potenciales, como estímulo para que dichas instituciones actúen y cumplan un papel dentro del proceso de democratización.

Las implicaciones económicas del apoyo a la gobernabilidad local – quién pagará por este servicio – son un obstáculo principal al desarrollo de dicho papel entre las organizaciones potenciales de apoyo. Los municipios bolivianos van adquiriendo más y más importancia como punto focal de las políticas de desarrollo. Esto significa que más y más fondos de desarrollo serán canalizados por las administraciones locales sin que los políticos y los funcionarios públicos necesariamente tengan ni la capacidad ni el conocimiento para afrontar estas nuevas responsabilidades. Sería recomendable que los gobiernos municipales, además de tener un presupuesto para la implementación de políticas, contarán con presupuesto para pagar asesorías y capacitación a su personal. Esto podría estimular a las organizaciones potenciales de apoyo a crear servicios en esta dirección.

Zambia

Por el contrario de lo que ocurre en Bolivia, las organizaciones de apoyo en Zambia no tienen muchas características en común con las de origen estatal local en los Países Bajos. Zambia cuenta con organizaciones de apoyo de origen gubernamental central, pero sólo con una organización local de origen estatal, la Asociación de Gobiernos Locales de Zambia (LGAZ). Sin embargo, como el gobierno central no está financiando los gobiernos locales en Zambia y estos luchan porque no pueden pagar sus sueldos, no tienen dinero para financiar la LGAZ, que depende económicamente de los gobiernos locales.

Las organizaciones de apoyo en Zambia sólo se concentran en capacitar a los empleados/as oficiales, y en menor grado, a brindar servicios de investigación y asesoría. Aunque los institutos de capacitación de origen estatal en principio podrían ser capaces de construir una relación de confianza con el gobierno local, basada en el reconocimiento mutuo de sus respectivos papeles, siguen siendo demasiado caros para los gobiernos locales. Es característico en Zambia que los gobiernos locales no sepan que pueden utilizar estas organizaciones de apoyo en la formulación de políticas, lo cual, de nuevo, se debe a la falta de financiación y la carencia de personal calificado.

La necesidad en Zambia de las organizaciones de apoyo, aunque en distinta medida, tiene características similares con los municipios holandeses (Capítulo 3). Primero que todo, a los Concejos de Zambia les falta habilidad y capacidad para formular políticas y planes en todas las áreas de la sociedad. Más aún, necesitan ayuda para lograr un intercambio comunicativo, participativo e informativo con la ciudadanía. Tercero, la necesidad de asesoría para cambiar la organización interna de los Concejos es especialmente aplicable en los municipios zambianos.

La política de descentralización de Zambia ha estado bajo discusión desde 1995 y el documento político resultante ha estado ante el gabinete desde 1999 sin ser aprobado todavía. Al hablar de descentralización, se hace referencia tanto a la administrativa como a la fiscal, pero al actual gobierno le ha faltado voluntad política para reformar el sector de la gobernabilidad. Al parecer, el nuevo gobierno elegido el pasado diciembre de 2001 empieza lentamente a hacer progresos en el proceso de la descentralización. En este momento, el Ministro del interior tiene bastante poder sobre las

autoridades locales. Las autoridades locales tienen que pedir permiso para tomar la mayoría de sus decisiones, especialmente las concernientes a las finanzas. A pesar de que el actual ministro se ha pronunciado, por ejemplo, como partidario de revisar los acuerdos de fondos actuales, un examen del estatus de la política de descentralización y una revisión de ciertas partes de la legislación ahora propuesta ante el gabinete, demostrarían que se necesitará mucho apoyo para lograrlos.

En Zambia se suele considerar al gobierno central como un ente que presta ayuda y promueve las organizaciones de apoyo. Pero en realidad, todos los actores: el gobierno central, los concejos y los mismos institutos de capacitación del gobierno central o local deberían fortalecer estas organizaciones de apoyo. El Foro de coordinación de donantes de Zambia y las ONG que no apoyan en forma directa la formulación de políticas podrían ayudar a los Concejos en la promoción y utilización de las organizaciones de apoyo, así como a éstas últimas, representadas, por ejemplo, en institutos de capacitación, otras de la sociedad civil y universidades en la investigación y asesoría. Especialmente el papel de la Asociación de Gobiernos Locales de Zambia (LGAZ) podría ser reforzado, ya que esto beneficiaría tanto a los Concejos a los que representa como al gobierno en tanto cumple un papel de coordinador entre los Concejos. Además la LGAZ debería crear conciencia en los gobiernos locales sobre la existencia y la capacidad de las organizaciones de apoyo.

Bangladesh

Bangladesh cuenta con un número de organizaciones que funcionan fuera del gobierno y desempeñan papeles significativos (en algunos casos casi dominantes) en el desarrollo local económico y social. Varias de estas ONG, que tienden a trabajar a nivel nacional, están bastante bien financiadas, a menudo con fondos internacionales. La mayoría de las ONG comenzaron siendo organizaciones idealistas, pero un buen número se ha transformado en entidades con gran interés en garantizar su propia supervivencia a largo plazo. Adelantan una labor meritoria, pero han desarrollado grandes actividades comerciales para mantenerse a flote (teléfonos móviles, negocios de bienes raíces). Otras fueron creadas simplemente como una respuesta a la disponibilidad de subsidios y fondos de los patrocinadores. La tendencia de muchas es funcionar bastante alejadas de la administración local, convirtiéndose en entes independientes. Muchas ONG han surgido como respuesta a un gobierno débil— a menudo

catalogado de ineficiente y corrupto. En el proceso, sólo unas cuantas ONG intentan genuinamente apoyar al gobierno local para mejorar su funcionamiento. Muchas, en cambio, crean y fomentan estructuras paralelas.

Es interesante que muchas ONG empleen gente vinculada con anterioridad al estado, ya sea jubilada o atraída a dejar su cargo por mejores condiciones de pago. También es una práctica común obtener en canje personal estatal de trayectoria, para trabajar en organizaciones internacionales y las ONG locales. En el proceso, el mundo de las ONG necesita fortalecerse todo el tiempo, lo cual, curiosamente, crea un interés particular en ellas para que el estado se mantenga débil. Dada la atracción de ocupar estos cargos después de jubilarse, muchos/as funcionarios/as públicos/as colaboran con las ONG con miras a vincularse a ellas en un futuro o de tiempo parcial y así obtener ventajas adicionales.

Como tal, el poder del sector de las ONG es grande, a pesar de que hay mucha competencia en torno a los fondos disponibles. A nivel local, hay ONG mucho más idealistas y cuya financiación es bastante limitada. Como se hizo aparente durante la labor de SINPA en Tangail, la mayoría está deseosa de contribuir sinceramente al desarrollo local y puede ser vista como una fuerte expresión del sentido cívico.

Mientras duró el proyecto, se hizo evidente que el gobierno local podría obtener mejor provecho de estas organizaciones, que son muy sinceras, pero que éstas deben ocupar el lugar que les corresponda. De estudios comparativos, se desprende que los gobiernos locales en Bangladesh fluctúan bastante en su capacidad y actitud para emplear este gran recurso, siendo un factor determinante la motivación y perspicacia del liderazgo.

Después de las ONG, las CBO o *para's* probaron ser un recurso principal para las organizaciones. Las distintas asociaciones profesionales y vocacionales, demostraron ser fuentes potenciales de importancia, si pudiesen ser encauzadas, si fuesen adecuadamente abordadas y gestionadas. En términos generales, lo que hace falta son organizaciones de apoyo que puedan ayudar a los gobiernos locales a que ocurra lo anterior. Un pequeño comienzo en este sentido se ha logrado con SINPA y otros pocos proyectos por el estilo – que han despertado gran interés por parte del gobierno de Bangladesh.

El gobierno central (la división de ingeniería del gobierno local), cuenta con varias iniciativas vigentes para fortalecer el gobierno local a través de proyectos tales como el desarrollo de infraestructuras para poblaciones pequeñas, y sus componentes de fortalecimiento institucional. Dichos componentes de fortalecimiento institucional, sin embargo, tienden a llegar en la forma de “añadidos” a los grandes proyectos de inversión, en lugar de constituir puntos de partida. Están además atados a los proyectos y no cuentan con continuidad. Estos proyectos pueden verse, en gran parte, como motivados por préstamos externos; imponen una gran presión por gastar y por alcanzar las metas materiales impuestas, en lugar de servir para alentar al gobierno local a volverse más autosuficiente durante el proceso mismo de la inversión. El gobierno local rara vez puede elegir a los/las consultores/as y a otras organizaciones de apoyo durante dicho proceso de inversión local. Un proyecto que toma como punto de partida mejorar la calidad de la gobernabilidad es el UNDP/UNCHS, llamado en la LGED (la división de ingeniería del gobierno local) “Proyecto de sociedades de contrapartes locales destinado al alivio de la pobreza urbana”. Será interesante ver cómo contribuirá el proyecto, para lo cual es necesario dejar transcurrir suficiente tiempo para que los procesos de cambio locales alcancen su madurez.

En términos globales, el problema principal es que los gobiernos locales – cuando se les brinda la oportunidad de hacerlo – tienden a perpetuar la imagen prevaleciente de corrupción y nepotismo. Éste ha sido el argumento recurrente para mantener la labor local principalmente bajo supervisión del gobierno central. De cierta manera, por lo tanto, el manejo local irresponsable está sirviendo para facilitarle las cosas a quienes desean perpetuar un control central máximo.

Sin embargo, tomando como visión a largo plazo el desarrollo de un gobierno local transparente y responsable para todos, se identifica gran necesidad de organizaciones de apoyo que realmente ayuden a la administración local a convertirse en entidades más responsables.

En la actualidad existen pocas organizaciones en Bangladesh que puedan asumir el papel de agentes de cambio. Nuestra contraparte RADOL se ha mantenido tan pequeña como siempre lo había sido y no ha sido capaz de formar alianzas para aunar suficientes recursos y mantener en funcionamiento las actividades del SINPA.

En una nota más positiva, la ciudadanía local ha expresado con vehemencia el deseo de lograr un cambio. Otra nota positiva es el desarrollo de una prensa cada vez más independiente tanto a nivel local como nacional, mientras que la población adquiere más y más conciencia internacional a través de sus lazos familiares y laborales, así como por medio del acceso a los canales de televisión internacionales.

SINPA experimentó un cúmulo de emociones mientras funcionó en Tangail. Puede inferirse que Bangladesh va camino a la evolución de un estado más democrático, lo cual se desprende tanto de la actual modernización económica como del espíritu original que condujo a la creación del estado soberano de Bangladesh.

La capacidad de hacer uso de este impulso en la forma de organizaciones de apoyo es todavía muy limitada. Por desgracia, una gran cantidad del talento local abandona el país en busca de mejores oportunidades. Más aún, los gobiernos locales están maniatados debido a la falta de fondos y como tal casi no pueden hacer nada en términos de contratar apoyo externo. Hoy en día sólo pueden depender de la benevolencia de la comunidad de donantes (casi exclusivamente extranjeros).

Durante el transcurso del proyecto SINPA se identificaron organizaciones de construcción de capacidad claves para adelantar proyectos, parte de ellas financiadas por el estado (universidades e institutos de capacitación), y parte de ellas dependiendo del "mercado" (consultores independientes y corporativos, el centros de estudios urbanos)

El uso progresivamente mayor de estas organizaciones de apoyo por parte de los gobiernos locales mismos puede preverse y seguramente se generará de las siguientes formas:

1. Apoyo directo de la comunidad extranjera de donantes
2. La creación de ONG cuyo fin específico incluya la visión y la misión adecuadas
3. (mucho mejor) la posición económica mejorada del gobierno local le permitirá decidir por si mismo, utilizar o no el apoyo externo.

En el último caso, es necesario que las administraciones locales tomen conciencia de lo que las organizaciones de apoyo pueden hacer por ellas, y de cómo éstas pueden ser utilizadas en la forma debida.

Sería interesante que dichas organizaciones de apoyo pudieran fundarse y ponerse en marcha como una iniciativa conjunta de los gobiernos locales de Bangladesh, teniendo en cuenta las experiencias positivas obtenidas en los Países Bajos. El Instituto para el Autogobierno Local de la India puede servir como ejemplo, a pesar de que la falta de recursos básicos de las administraciones locales de la India no permitan que dicha organización se convierta en un agente de cambio propulsor de actividades innovadoras, como debería ser.

7.3 Recomendaciones

En el Capítulo 6 concluimos que la participación de las organizaciones de apoyo locales significa una transición hacia una modalidad más pluriforme de formular políticas estatales. Sin embargo, este proceso de transición encierra ciertas trampas, como también describimos en el capítulo 6, principalmente relacionadas con estos interrogantes:

1. ¿Cómo aumentar la eficiencia y la efectividad del aporte de las organizaciones de apoyo?
2. ¿Cómo preservar un proceso transparente y democráticamente controlable?

Para el primer punto es aconsejable formular lineamientos y definir claramente las áreas de intervención de la consultora. Es por lo tanto importante que el gobierno correspondiente encargue a una persona de la organización que adelante la asesoría y que esté al tanto de todo lo que está ocurriendo. Dicha persona debe saber cómo formular términos claros de referencia con objetivos cuantificables para poder supervisar el proceso. Las organizaciones de apoyo mismas están tomando ahora la iniciativa de asesorar a los gobiernos locales también sobre este aspecto.

El paso siguiente frente al control de calidad es establecer un banco de datos (nacional) y un sistema de criterios o indicadores para juzgar la calidad de las organi-

zaciones de apoyo. Los gobiernos mismos podrían estimular a las organizaciones de apoyo a preparar estándares internacionales de calidad (EICs). Esto podría darle pautas a las administraciones locales para contratar asesorías externas. Sin embargo, esto no eliminaría la necesidad de que los gobiernos locales se fijen unos objetivos y términos de referencia muy claros ni de que ejerzan un control sobre el proceso de asesoría mismo.

La transparencia y la fiscalización democrática podrían aumentar estableciendo reglamentos municipales para encargar asesorías relativas a políticas. Dichas reglamentaciones deberían ser bien conocidas por las directivas municipales (funcionarios/as públicos/as) y por quienes integran el Concejo. Esto incluiría un rubro separado para encargos varios y asesoría en el presupuesto municipal. Sin embargo, el Concejo ha sido identificado como el punto de control más débil de todo el proceso de encargos externos. No obstante, el Concejo es el principal actor cuando se trata de controlar el proceso de encargos externos. Las reglamentaciones deben por lo tanto incluir la forma como los/las concejales deben involucrarse con relación al apoyo externo, con el objetivo de mejorar el control democrático sobre dichas relaciones. Esto exigirá, por lo menos inicialmente, una buena inversión de tiempo por parte de los/las concejales.

Bibliografia

Batley, R., The New Public Management in Developing Countries: Implications for Policy and Organizational Reform, *Journal of International Development*, 1999, No. 11, pp. 761 – 765.

Dool, L. van den and J. van Etten, Capacity Building for Good Urban Governance, *Habitat Debate*, marzo 2001.

Etty, W., Externe Adviseurs en hun Invloed, *Binnenlands Bestuur*, 2000, mayo 26

Hout, E., van, De Inzet van Externen in het Openbaar Bestuur, *Bestuurswetenschappen*, 2001, No. 1, pp. 24 – 48.

Jackson, P.M., Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?, *Public Administration*, 2001, Vol. 79, No. 1, pp. 5 – 28.

Lans, J., van der y G. Pas (octubre 2001), *De staatsgreep van de zesde macht? De opkomst van externe adviseurs bij de overheid*, Wetenschappelijk Bureau Groen Links, Utrecht.

Montfort, C.J., Dimensies van Politieke Verantwoordelijkheid, *Bestuurskunde*, 2001, Vol. 10, No. 4, pp. 151 – 160.

Oosterhout, B., van, De Coup van de Commissies, *Intermediar*, 2001, No. 37, Economie and Management: pp. 1 – 7.

SGBO (2001), Advies: koop verstandig in: tips voor gemeenten bij het inhuren van externe expertise, SGBO, La Haya.

Turner, M. and D. Hulme (1997), Decentralisation within the State: Good Theory but Poor Practice?, en: *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Londres, McMillan Press.

Weikart, L.A., The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City, *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 3, enero 2001, pp. 359 – 381.

Zundert, C., van, Externe Bestuursadviseurs onder Contract, *Openbaar Bestuur*, 2001, No. 6/7, pp. 31 – 37.

Anexo 1: Entrevistas

Para esta investigación entrevistamos a las siguientes personas:

Banco de municipalidades holandesas BNG (www.bng.nl)

Señor J.C.A. Polman – Vice Director Organización de cuentas sector público y vivienda

Koninginnegracht 2

P.O. Box 30305

2500 GH La Haya

Teléfono: +31 (0) 70 3750756

Fax: +31 (0) 70 3750948

Bestuursacademie (www.bestuursacademie.nl)

Señor Jeroen Verhaak – Jefe del departamento de desarrollo organizacional

P.O. Box 6

6880 AA Velp

Teléfono: +31 (0)26 3655355

Fax: +31 (0)26 3643828

Instituto para el público y la política IPP (www.publiek-politiek.nl)

Señor Eddy M. Habben Jansen – Jefe de programas

Prinsengracht 911-915

1017 KD Amsterdam

Teléfono: +31 (0)20 5217634

Fax: +31 (0)20 6383118

IVAM Investigaciones ambientales (www.ivambv.uva.nl)

Señor Jaap Kortman – Gerente de programas de edificación sustentable

P.O. Box 18180

1001 ZB Amsterdam
Teléfono: +31 (0)20 5255918
Fax: +31 (0)20 5255850

Centro de conocimiento de las grandes ciudades KCGS
(www.kenniscentrumgrotesteden.nl)

Señor Jan Janssen
P.O. Box 90750
2509 LT La Haya
Teléfono: +31 (0)70 3440 966
Fax: +31 (0)70 3440 967

Municipality Geertruidenberg (www.geertruidenberg.nl)

Señor Leon van den Dool - Secretario
P.O. Box 10001
4940 GA Raamsdonkveer
Teléfono: +31 (0)162 579579
Fax: +31 (0)162 516360

Municipalidad de Rotterdam, Departamento de investigaciones sociales
(www.stadhuis.rotterdam.nl)

Señor Aat Brand – Jefe del departamento de investigaciones sociales
Señor Gerard Oude Engberink – Anterior jefe del departamento de investigaciones sociales
P.O. Box 1024
3000 BA Rotterdam
Teléfono: +31 (0) 10 2435245
Fax: +31 (0) 10 4669531

NHPI (www.npi-nh.nl)

Señor Marien Verwoerd - Director
P.O. Box 3381
2001 DJ Amsterdam
Teléfono: +31 (0)20 521760

OL2000 (www.ol2000.nl)

Señor Mark Bressers – Jefe de proyectos

P.O. Box 84011

2508 AA La Haya

Teléfono: +31 (0)70 888 7820

Fax: +31 (0)70 888 7881

PON Brabante (www.pon-brabant.nl)

Señor Piet de Kroon

P.O. Box 90123

5000 LA Tilburg

Teléfono: +31 (0)13 5351535

SGBO (www.sgbo.nl)

Señor Castenmiller – Director

P.O. Box 30435

2500 GK La Haya

Teléfono: +31 (070) 3738357

Fax: +31 (0)70 3639345

Consultores en gestión Twijnstra y Gudde (www.twijnstragudde.nl)

Señora Deborah Srijbos - Consultora

P.O. Box 907

3800 AX Amersfoort

Teléfono: +31 (0) 33 467 7777

Fax: +31 (0)33 467 7666