

Preguntas y respuestas sobre MUNICIPALISMO Y DESARROLLO LOCAL en Chile y América Latina

Documento de Apoyo para Alcaldes, Concejales y Funcionarios Municipales
(Congreso de Puerto Montt, Chile, - Junio de 2008)

Por Mario Rosales¹

Recomendaciones sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales (ONU-Hábitat, Beijing, 2005).

“El principio de subsidiariedad constituye la razón de ser del proceso de descentralización. Según este principio, las autoridades elegidas más próximas a los ciudadanos deben desempeñar las responsabilidades públicas”.

“Las autoridades locales deben ejercer libremente sus poderes, incluso los que les han conferido las autoridades nacionales o regionales, dentro de los límites definidos por la legislación. Estos poderes deben ser plenos y exclusivos y ninguna otra autoridad debe menoscabarlos, limitarlos u obstaculizarlos, salvo en las circunstancias previstas en la ley”.

Los recursos financieros de las autoridades locales deben ser proporcionales a sus tareas y responsabilidades y asegurar la sostenibilidad financiera y la capacidad de valerse de medios propios. Todo traspaso o delegación de tareas o responsabilidades por el Estado irán acompañados de los recursos financieros correspondientes y suficientes, preferentemente garantizados por la constitución o la legislación nacional”.

“La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernanza y el compromiso ciudadano; la descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa”.

“La participación mediante la inclusión y la atribución de poderes a los ciudadanos debe ser un principio fundamental de la adopción de decisiones, su puesta en práctica y seguimiento a nivel local”

¹ Mario Rosales es Coordinador del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA (mariorosaleschile@gmail.com)

PROLOGO A “PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE MUNICIPALISMO Y DESARROLLO LOCAL EN CHILE Y AMÉRICA LATINA”

Por **Claudio Arriagada Macaya**,
Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades

La Asociación Chilena de Municipalidades, desde 1993, viene planteando al país la necesidad de continuar con el proceso de descentralización, tanto para profundizar la democracia, como para dinamizar el desarrollo local ya que en esta doble tarea, los gobiernos locales tienen una misión esencial.

Los municipios constituyen la institución pública chilena más importante cuando se trata de ayudar a reducir la pobreza y cuando se incrementa el desarrollo humano, lo que es visto con respeto por otros países y ha sido destacado por organismos de las Naciones Unidas. En efecto, desde 1989 a la fecha la pobreza se ha reducido de más del 38% a menos del 14% en la actualidad. Del mismo modo, los índices de desarrollo humano no han cesado de crecer y Chile se ubica en la clase media de la humanidad, siendo el país que más ha avanzado en América Latina.

Como es sabido, son las municipalidades las que administran y focalizan los programas contra la pobreza. Del mismo modo, es la educación municipal la que permite el 100% de matrícula en la educación básica y más de un 81% de matrícula combinada básica, media y superior. Son también los municipios los que gestionan la salud y los programas preventivos, que permiten a cada chileno nacer con una esperanza de vida de 78 años, superior a la de los Estados Unidos.

Los municipios -tan criticados por desconocimiento y mezquindad- han mostrado ser altamente efectivos en el área social, pese a los recursos financieros escasos que administran y a la falta de personal más calificado y mejor pagado. Estos mismos municipios, fortalecidos y transformados en gobiernos locales, podrían ser la palanca fundamental para impulsar el desarrollo local y profundizar la democracia participativa.

Los economistas nacionales y extranjeros coinciden en que Chile tiene buenas políticas macroeconómicas, pero también grandes problemas en la microeconomía, es decir, en los mecanismos para impulsar los emprendimientos y la innovación en los territorios y sectores menos dinámicos. ¿Quién mejor que el municipio podría apoyar a los microempresarios? ¿Qué otra entidad en Chile tiene presencia en las localidades más alejadas, desprotegidas y poco integradas?

Nada explica que se insista en que los temas del desarrollo económico son asuntos que competen principalmente al gobierno nacional y a los gobiernos regionales. Los emprendedores con problemas se encuentran en las comunas más pobres y alejadas y necesitan de una atención focalizada y personalizada, que sólo los gobiernos locales pueden darle. Para hacer de Chile un país de emprendedores pequeños y medianos, que se sumen a los grandes para innovar y exportar, el rol de los gobiernos locales es esencial.

Del mismo modo, la profundización de la democracia se realiza en los territorios. Allí el municipio constituye el canal fundamental de la participación ciudadana. 65 mil organizaciones vecinales interactúan con las municipalidades y realizan, en conjunto, múltiples acciones de desarrollo local y comunitario.

Se podría hacer mucho más si los alcaldes y concejales contaran con más recursos de libre disposición y no tuvieran que recurrir al engorroso, largo e incierto camino de postular a innumerables fondos concursables, para financiar las iniciativas de la comunidad. Los mecanismos burocráticos desincentivan la participación, al hacer incierta la obtención de recursos. Los presupuestos participativos y herramientas similares sólo son posibles si los municipios cuentan recursos suficientes y la autonomía necesaria para acordar sus planes de trabajo con la comunidad organizada, sin trabas, ni controles excesivos.

Para modernizar la gestión municipal, estimular el desarrollo y profundizar la democracia la ACHM presentó –en noviembre del 2005- una propuesta de Reforma Municipal a todos los candidatos presidenciales. Estos la aprobaron y firmaron, comprometiéndose a llevarla a cabo. Lamentablemente –y pese al consenso de entonces- se ha avanzado muy poco.

Para lograr estos objetivos la ACHM ha dialogado en múltiples ocasiones con el gobierno y los parlamentarios. Decenas de análisis, documentos y propuestas han sido producidos y entregados a las autoridades nacionales. Del mismo modo, la ACHM ha contribuido a estudiar y evaluar el esfuerzo descentralizador realizado en América Latina aportando al “Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local”, elaborado y publicado en el 2007 por la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU. Estos esfuerzos de sistematización y elaboración de pensamiento no han sido debidamente divulgados y, por tanto, son poco conocidos.

El documento que presentamos “Preguntas y Respuestas sobre Municipalismo y Desarrollo Local en Chile y América Latina” pretende ayudar a difundir mejor nuestro pensamiento. El experto de la ACHM, Mario Rosales, ha revisado los documentos y estudios aludidos y los ha sintetizado en un texto breve y didáctico. Se trata de un escrito que puede ser utilizado para la información y capacitación de las autoridades locales y funcionarios municipales. Pero también es muy útil para diseminar el pensamiento municipalista, tan poco conocido y difundido.

Tengo mucho agrado en prologar este breve documento, del cual me siento impulsor, porque los materiales que le han servido de base han sido elaborados durante mi ejercicio de la presidencia y vicepresidencia de la ACHM, entre el 2005 y el 2008. Espero que sea de utilidad para todos los municipalistas y para quienes creen en las comunidades, territorios y en las capacidades que éstas albergan para impulsar el desarrollo local y hacer de Chile un país plenamente democrático, sin pobreza, ni exclusión.

Santiago de Chile, junio de 2008

A. MUNICIPALISMO, DESARROLLO Y DESCENTRALIZACIÓN

“MUNICIPIUM”, MUNICIPIO, MUNICIPALISMO

1. ¿Que es el Municipio?

El Municipio es una antigua institución pública de la que se dotan las comunidades locales para convivir y autogobernarse. Asume distintas características según la realidad de cada país, localidad y cultura. Son los romanos los que le dan su forma y conceptualización conocida denominándolo originalmente “*municipium*”. Sus componentes principales son:

- Un Territorio, llamado comuna, cantón o municipio, con extensión y fronteras generalmente bien definidas y con un entorno ambiental natural específico;
- Una Población, que desarrolla relaciones colaborativas de vecindad, generalmente comparte la misma cultura y posee una organización social tanto formal como informal compleja, que el forastero solo puede percibir muy parcialmente.
- Una Cultura, conformada por una lengua o dialecto, antiguas tradiciones, creencias religiosas, formas de expresión artística, comidas autóctonas, formas de producción y sobrevivencia y adaptación al entorno natural en el que se sitúa.
- Un Gobierno Local Autónomo, es decir, una manera de dotarse de autoridades, formas de tomar decisiones colectivas y mecanismos para asegurar su cumplimiento y el respeto de las normas de convivencia. Las relaciones de autonomía pactadas con otros niveles intermedios y nacionales de gobierno le permiten tanto ser parte de un estado-nación como mantener una identidad, tomar ciertas decisiones y realizar acciones de progreso y desarrollo.

2. ¿Hay municipios en toda América Latina y el mundo?

La institución municipal es una forma de autogobierno que existe en todo el mundo. En la mayor parte de los países el municipio, con sus especificidades, es reconocido como forma de gobierno local. En la Unión Europea, por ejemplo, funcionan miles de municipalidades, que se rigen por las leyes de cada país y cuyo marco referencial general se encuentra en la “*Carta Europea de la Autonomía Local*”.

Las etnias o nacionalidades indígenas que habitan nuestro continente, desde mucho antes de la Colonia, poseían formas particulares de organización territorial, muchas de las cuales existen hasta nuestros días, dando lugar a formas de autogobierno, basadas en sus propias tradiciones y costumbres.

Durante la Colonia los cabildos abiertos de América Latina –organizados bajo la modalidad española– juegan un rol crucial en la independencia de las diversas naciones al declararse en rebeldía frente a la Corona Española, lo que deviene después en la independencia de cada país y la formación de los Estados nacionales.

3. ¿Cuántos municipios hay en América Latina?

En los países latinoamericanos de habla hispana y portuguesa funcionan alrededor de 16.500 municipalidades, alcaldías, ayuntamientos, intendencias municipales o prefecturas, denominaciones que se da a los gobiernos locales en los diversos países.

Número de Gobiernos Subnacionales y Población				
<i>País</i>	<i>Población (En miles de habitantes)</i>	<i>Estados Provincias Departamentos</i>	<i>Municipios</i>	<i>Promedio de Población por Municipio</i>
Brasil (Federal)	190.127	26	5.562	34.183
México (Federal)	107.537	32	2.439	44.091
Colombia	46.772	32	1.098	42.597
Argentina (Federal)	38.971	23	2.223	17.531
Perú	28.349	25	2.070	13.695
Venezuela (Federal)	27.031	24	335	80.690
Chile	16.436	15	345	47.641
Cuba	11.400	14	169	67.456
Ecuador	13.408	21	205	65.405
Guatemala	13.018	22	332	39.211
Bolivia	9.627	9	327	29.440
R. Dominicana	9.240	32	152	60.789
Honduras	7.518	18	298	25.228
El Salvador	6.991	14	262	26.683
Paraguay	6.365	17	231	27.554
Nicaragua	5.594	15	152	36.803
Costa Rica	4.399	7	81	54.309
Uruguay	3.478		19	183.053
Panamá	3.284	19	75	43.787
Total	549.455	355	16,375	33.616

Fuentes: CEPAL 2005. Fichas Nacionales Descentralización CGLU

EL DESARROLLO COMO CONCEPTO PARA EL PROGRESO INTEGRAL

4. ¿Qué es el desarrollo?

Desarrollo es la acción que realizan los pueblos y comunidades para resolver sus dificultades, proveerse de los medios necesarios para sobrevivir, progresar y disfrutar de mayor bienestar. Hay muchas definiciones para el concepto de desarrollo, pero la gente entiende de qué se trata de manera intuitiva. Toda madre sabe lo que es mejor para el bienestar de sus hijos, aunque no esté en condiciones de explicarlo de forma sistemática. Todo ciudadano percibe lo que es bueno para su comunidad, porque conoce los problemas locales e percibe cuales son las soluciones.

5. ¿Es lo mismo el crecimiento económico que el desarrollo?

Durante muchas décadas los gobiernos y expertos confundieron el desarrollo con el crecimiento económico. Es decir, creyeron que bastaba que la economía nacional fuera un poco más grande cada año para que el país entero progresara y “se desarrollara”. No obstante, el crecimiento entendido como un simple incremento de la producción nacional de bienes y servicios no se traduce necesariamente en bienestar para el conjunto de la población.

El crecimiento puede darse sólo en algunos territorios de un país (economía concentrada), favorecer solamente a unos pocos (mala distribución del ingreso) o los excedentes económicos generados pueden ser enviados fuera del territorio productor en su casi totalidad (economías de enclave, como la extracción minera o la “maquila”). En todos estos casos no hay auténtico desarrollo, entendido éste como un progreso material y cultural equilibrado y homogéneo, favorable para todos los habitantes de

un territorio o país. Se abre entonces una fuerte discusión y se avanza hacia conceptos más integrales, como los de “desarrollo humano”, “desarrollo sustentable” y “desarrollo local endógeno”.

6. ¿Cuáles son las características del desarrollo humano sustentable?

Superando la vieja visión del simple crecimiento, se plantea que el desarrollo debe ser “humano”. Es decir, debe ser realizado por las personas y comunidades en su propio beneficio. Este es el punto de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y da lugar a informes anuales sobre el desarrollo humano para todos los países del mundo desde 1990.

Más adelante, surgen preocupaciones por la presión del crecimiento económico sobre los recursos limitados de cada territorio, ya que las actividades de producción suelen generar daño en el medio ambiente natural, tales como contaminación, agotamiento de los recursos naturales no renovables, desaparición de la fauna y la flora nativa y cambios climáticos.

Se plantea entonces que el desarrollo debe ser “sustentable”, es decir, debe respetar el ambiente humano y natural, preservado este último para el uso y disfrute de las generaciones venideras. Desde entonces se habla de desarrollo humano sustentable, para expresar que se debe vincular el progreso en la satisfacción de las necesidades de la gente con el cuidado de los recursos naturales de los territorios.

Otros conceptos enriquecen la idea del desarrollo. No basta ampliar la producción o desarrollo económico, es necesario el desarrollo social, es decir que los frutos del crecimiento favorezcan a todos los sectores sociales, hasta llegar a superar la pobreza. Tampoco es suficiente un crecimiento de la economía, que incluso traiga bienestar para mucha gente, es indispensable que esto se haga en democracia y que las autoridades políticas sean electas y rindan cuentas a la ciudadanía. El desarrollo es también político: debe realizarse con la participación de todos los ciudadanos.

7. ¿Qué es el desarrollo local endógeno?

Una solución que viene desde el gobierno central, sin considerar las opiniones de los ciudadanos y vecinos ¿es la más adecuada? Una gran empresa que se instala en un parque industrial cercano, pero que trae los insumos desde fuera y envía su producción a otros territorios ¿nos ayuda realmente a desarrollarnos?

El desarrollo para ser tal tiene que ser, en medida mayor, generado por los habitantes mismos. Con la participación, recursos y energías de todos los vecinos. Debe implicar esfuerzos colectivos, decisiones democráticas y aportes responsables. Si no es así y si es visto como una simple “donación” del gobierno nacional (o de la cooperación internacional), no será valorado, apropiado y sostenido del modo debido.

Por tanto, el desarrollo debe tener un componente “endógeno”. Esto es, debe ser básicamente el producto de las iniciativas, recursos y esfuerzos de la gente. Solo así se valorará, cuidará y ampliará, en beneficio de todos. De este modo, cada comunidad sabrá valerse por sí misma y no dependerá del regalo del pez ajeno, sino habrá aprendido a pescar valiéndose de sus propios medios. El desarrollo local debe tener, siempre, un fuerte componente endógeno de “autodesarrollo” local. En este sentido, la autonomía local facilita el desarrollo endógeno.

MUNICIPALISMO: PENSAMIENTO PLURALISTA Y TRANSVERSAL

8. ¿El Municipalismo es “de izquierdas” o “de derechas”?

El Municipalismo, como ideario resultante del ejercicio de la democracia municipal y del desarrollo local, siempre ha tenido un enfoque amplio, pluralista y transversal. Es decir, no es de izquierda, de derecha, ni de centro. Pretende expresar lo propio del pensamiento sobre gestión y desarrollo que proviene de los territorios. Es por eso que alcaldes de diversas filiaciones políticas coinciden en las asociaciones municipales. Los hermana la experiencia común, aunque siempre diversa, de “lo local”.

9. ¿Cuales son los principales enfoques político-ideológicos acerca del desarrollo?

Los principales enfoques del desarrollo están vinculados tanto con las ideas liberales como con los conceptos socialistas y se traducen en diversas propuestas de políticas nacionales y locales. Pueden identificarse dos escuelas fundamentales:

- *El enfoque liberal del desarrollo.* Para el liberalismo económico, la base del desarrollo está en la iniciativa privada, es decir, en la capacidad emprendedora de los individuos, cuya condición esencial de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada. El mecanismo regulador natural de la economía es el mercado operando libremente. El Estado debe intervenir lo menos posible, dejando al mercado la fijación de los precios de los bienes, incluidos el costo de la fuerza de trabajo, la ganancia del capital y el valor de la moneda. Sin embargo, el Estado debe asegurar la provisión de ciertos bienes públicos como la justicia y la seguridad ciudadana, la infraestructura esencial y ciertos servicios básicos. Algunos de estos bienes y servicios pueden ser producidos más eficientemente por el sector privado, ante lo cual el Estado sólo debe establecer el marco regulatorio general.
- *El enfoque socialista del desarrollo.* Afirma que el mercado, dejado a su operación espontánea, no garantiza la equidad social, la preservación del medio ambiente o el funcionamiento estable y participativo de la democracia. Luego, el Estado debe intervenir de modo selectivo, tanto para asegurar los equilibrios económicos, sociales y ambientales, para preservar la autonomía de la nación frente a la economía y mundo internacional, como para fortalecer y ampliar la democracia. Como el desarrollo requiere de equilibrios sociales más delicados que aquellos necesarios para el buen funcionamiento de la economía, es indispensable el rol activo, regulador y compensador del Estado, en especial para favorecer a los grupos más pobres y desprotegidos.

Ambos puntos de vista son legítimos y tienen parcialmente razón, si se considera que son expresión del pensamiento e intereses legítimos de diversos grupos sociales. Los empresarios y productores tienden a identificarse con las ideas liberales –y piden menos intervención del Estado - en tanto que trabajadores y grupos medios prefieren más acción pública, al sentirse poco protegidos ante el libre funcionamiento del mercado.

Parece ser efectivo, como afirma el liberalismo, que el exceso de intervención estatal traba a los agentes económicos y refuerza las conductas pasivas y dependientes. Igualmente es válida la afirmación de que el mercado dejado a su libre desenvolvimiento es ciego: no garantiza la equidad, ni ayuda a la preservación del ambiente. Tampoco asegura la autonomía nacional, ni la estabilidad democrática.

10. ¿Cuál es el concepto de desarrollo humano sustentable de Naciones Unidas?

Más allá de las opciones ideológicas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo realiza una propuesta original y novedosa acerca del desarrollo. Afirma que: *"El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano... las tres más esenciales son:*

- *"Disfrutar de una **vida prolongada y saludable**..."*
- *"Adquirir **conocimientos** y..."*
- *"Acceso a **recursos para lograr un nivel de vida decente**".*

"Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles". "Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos" (PNUD 1990).

"El paradigma del desarrollo humano tiene cuatro componentes fundamentales:

- *"**Productividad**, para posibilitar que las personas... participen plenamente en el proceso productivo de generación de ingresos y el empleo remunerado";*
- *"**Equidad**, es necesario que todas las personas tengan igual acceso a la igualdad de oportunidades";*
- *"**Sostenibilidad**, (para) asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras";*
- *"**Potenciación**, el desarrollo debe ser efectuado por las personas, no sólo para ellas" (PNUD, 1995).*

Desde 1990, el PNUD crea y entrega un indicador de desarrollo humano acorde con su propuesta, ponderando el ingreso *per cápita* real, la *tasa de alfabetismo* y la *esperanza de vida al nacer*, con datos para 175 países. En síntesis, para que haya efectivo desarrollo la gente debe tener acceso a ciertos bienes y servicios esenciales (alimentación, salud), adecuados conocimientos y destrezas (cultura, educación), oportunidades para su actividad libre (democracia, libertad) y, además poder utilizar creativamente sus propios recursos (producción, comercio). El desarrollo no sólo tiene como objeto al ser humano, sino que *el ser humano es el principal agente y el fin del desarrollo*.

SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO Y AUTONOMIA LOCAL

11. ¿Cuál es el rol del Estado en el desarrollo?

El Estado debe hacer aquello que las personas y comunidades no pueden hacer por sí mismas. Es decir, debe apoyar a las personas que sufren situaciones de pobreza o están excluidas de los beneficios de la ciudadanía y sus derechos. Es el denominado estado del bienestar que apoya con bienes sociales –educación, salud, subsidios para paliar la pobreza, acceso a los servicios básicos o vivienda- a aquellos que sufren situaciones de desempleo, miseria, lejanía o exclusión.

No obstante, las comunidades son anteriores a la existencia del Estado nacional. Los gobiernos locales, en sus diversas expresiones, han surgido antes que el Estado central, por tanto son los proveedores primeros y más cercanos de bienes públicos para los ciudadanos que los necesitan y constituyen el principal espacio institucional de participación democrática.

El Estado central debe hacer principalmente aquello que las comunidades locales y sus gobiernos locales autónomos no están en condiciones de hacer por sí mismos, como la provisión de ciertos bienes o servicios públicos no gestionados localmente, funciones económicas como la generación de moneda común o la defensa del territorio, que son algunas de estas tareas.

12. ¿Qué afirma el Principio de Subsidiariedad?

El principio de subsidiariedad asevera que son las comunidades –anteriores al poder estatal- las que deben actuar por su propia iniciativa para solucionar autónomamente sus problemas. Si las comunidades locales son superadas por las dificultades, el Estado debe intervenir para apoyar y corregir. En todo caso, el nivel de gobierno que debe actuar primero es aquel que está más próximo de las personas: es decir, los gobiernos locales. Si éstos no logran resolver las dificultades y carencias, pueden actuar entonces los niveles intermedios. Y si éstos últimos no son capaces de corregir los procesos anómalos, debe ayudar el nivel central de gobierno².

13. ¿La descentralización ayuda al desarrollo local?

La descentralización estimula el desarrollo local. Este está a menudo ahogado por la gran cantidad de normas, reglamentos y controles centrales que limitan la acción de los actores locales y de sus municipios. Incluso, la tendencia actual es a incrementar estos controles, mediante el uso unilateral de las nuevas tecnologías de la información, que ayudan a concentrar nacionalmente la información para ayudar en la toma central de decisiones.

La descentralización no solo implica el traspaso de nuevas competencias y recursos a los municipios, también necesita de mayor claridad en la distribución de los roles y tareas entre los diversos tipos de gobierno, de modo que el funcionamiento de todo el sector público sea más claro, simple y transparente. Un Estado descentralizado permitiría a los municipios y actores locales públicos y privados ponerse de acuerdo y concertar con autonomía las diversas acciones de desarrollo y prestación de servicios que se pueden llevar a cabo en los territorios.

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DEVOLUCIÓN DEL PODER

14. ¿Qué es la descentralización del Estado?

La descentralización política del Estado es la estrategia que proponen los municipalistas y actores territoriales para potenciar la autonomía municipal y reforzar las capacidades locales para impulsar el desarrollo. Se trata de la *devolución por el Estado central de competencias y recursos –permitiendo mayor autonomía de gestión- a los gobiernos y comunidades locales*. Hay diversos tipos, grados y ritmos de la descentralización.

15. ¿Cuántos tipos de descentralización hay?

Existe cierto consenso entre los expertos en distinguir tipos de descentralización tales como *desconcentración, delegación y devolución*. En Latinoamérica se han combinado diversas modalidades –mediante competencias compartidas entre niveles de gobierno o con participación de privados y organizaciones de la sociedad civil- para mejorar la gestión de los servicios. Se suele distinguir:

² En la misma lógica la comunidad internacional puede venir en ayuda de los países o regiones azotados por calamidades y catástrofes, si sus organizaciones públicas y privadas son superadas por la situación.

- *Descentralización administrativa o desconcentración*, en que una unidad administrativa del Estado delega de modo subordinado la operación de un servicio. Ciertos gobiernos nacionales están traspasando la administración de algunos servicios –como la educación, la salud y los subsidios sociales en Chile durante los años 80- a los municipios, reteniendo el nivel central la capacidad de decidir acerca de los contenidos y características de los servicios prestados.
- *Descentralización política o devolución*, donde una unidad administrativa estatal central transfiere sus atribuciones y recursos a una administración local dotada de autonomía. En este caso, los municipios reciben la competencia y los medios, pero también desarrollan las capacidades de decidir de modo autónomo acerca de cómo administrar la función o competencia de acuerdo a las particularidades locales. En el caso de la gestión del impuesto territorial o predial en Paraguay o Costa Rica, traspasado desde el gobierno central a las municipalidades, que ha implicado importantes incrementos de los recursos locales, en la medida en que hay un esfuerzo fiscal municipal.
- *Privatización*, que implica el traspaso de actividades públicas de producción de bienes y servicios al sector privado, sea en *concesión* a largo plazo o con *venta de la empresa*, cuando los agentes privados poseen capacidades para gestionar eficazmente y con costos socialmente razonables. Es el caso de los camales o mataderos, antes de propiedad municipal, en muchos países. El gobierno nacional, intermedio o local mantienen, eso si, sus facultades fiscalizadoras.
- *Participación, autogestión o cogestión*. Supone la incorporación de los empleados y la comunidad de usuarios en la toma de decisiones, ejecución de la prestación y supervisión de la misma. En el complejo mundo actual es básico incorporar a los usuarios en la gestión de los servicios. Es el caso de algunas comunidades educativas en Centroamérica o en los Estados Unidos. O de los servicios de recolección de residuos, que recurren de modo creciente el involucramiento directo de los usuarios para lograr la clasificación previa de los desechos y reducir su volumen.

16. ¿Ha habido efectivamente descentralización en América Latina?

En América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa, muchos gobiernos nacionales llevan a cabo políticas de descentralización del Estado. Destacan, entre otros, los casos de Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, que aplican interesantes políticas para fortalecer a las municipalidades, tanto técnica como financieramente, ampliando su rol de prestadoras de servicio.

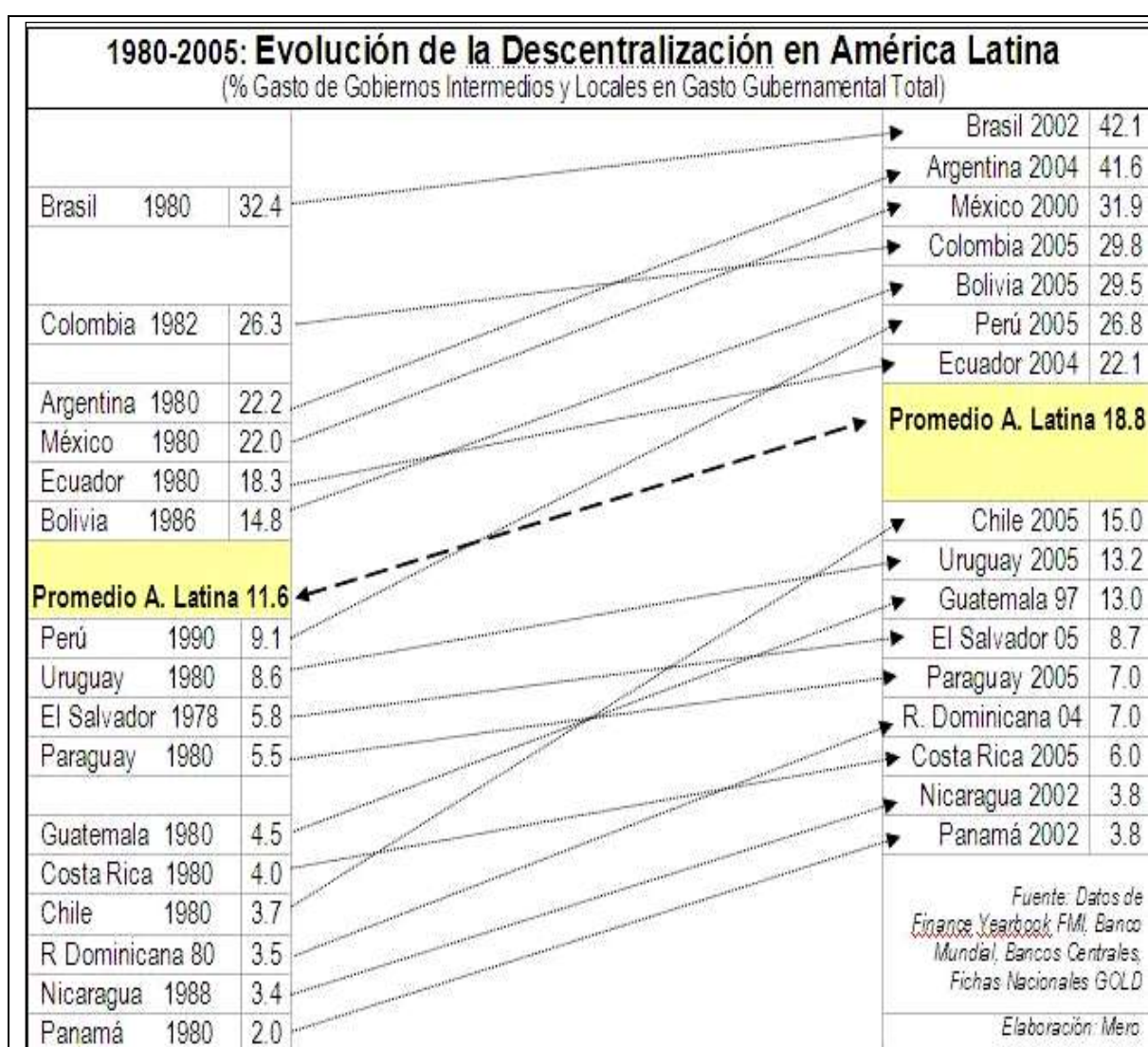
Más adelante, otros países emprenden reformas parecidas, varias de las cuales se encuentran en pleno desarrollo. Como resultado, los recursos municipales, más aquellos de los gobiernos intermedios, se incrementan desde 12% al 19% entre 1980 y el 2005.

17. ¿Cuáles son los principales logros de la descentralización en A. Latina?

Entre 1980 y el 2005, el periodo en el cual se llevan a cabo los principales procesos de descentralización en A. Latina, se obtienen importantes resultados tanto para la profundización de la democracia como para el impulso al desarrollo local. Por ejemplo:

- En 1980 sólo 3 países latinoamericanos poseía autoridades locales electas; en el 2005 en toda Latinoamérica los ciudadanos eligen a sus alcaldes y concejales;
- Los recursos subnacionales suben desde el 11.6% del gasto gubernamental total en 1980, al 18.8% alrededor del año 2003;

- Las municipalidades mejoran en promedio su gestión y surgen cada vez más numerosas experiencias relevantes de buen gobierno local;
- Hay más participación ciudadana, mediante las elecciones locales y los planes de desarrollo, proyectos sociales y presupuestos realizados con métodos participativos;
- Se amplía la participación incluyéndose a los grupos indígenas, a las mujeres y a los sectores sociales más desvalidos;
- Funcionan asociaciones nacionales de municipios en todos los países de la región;
- Surgen asociaciones territoriales y mancomunidades, que están en pleno proceso de desarrollo;
- Aumenta la inversión local y se observan notables mejoras de la provisión de servicios básicos locales;



Cuadro 3 : Distribución del Gasto de los Gobiernos Nacional, Intermedios y Locales en América Latina

	Países	Gasto Sector Público no Financiero (% de PIB)	Distribución del Gasto Gubernamental Total entre Gobierno Nacional, Intermedios y Locales 2002-2005			
			Gobierno Local	Gobierno Intermedio	Gobierno Nacional	Gobierno General
1	Ecuador	24.5	17.2	4.9	77.8	100.0
2	Colombia	35.2	17.0	12.8	70.2	100.0
3	Brasil	24.6 (GC)	16.6	25.5	57.8	100.0
4	Chile	34.2	13.2	1.8	85.0	100.0
5	Uruguay	29.6	13.2	---	86.8	100.0
6	Guatemala	11.7 (GC)	13.0	---	87.0	100.0
7	El Salvador	17.5	8.7	---	91.3	100.0
8	Bolivia	30.0	8.5	21.0	70.5	100.0
9	Perú	19.2 (GG)	8.5	18.3	73.2	100.0
10	Argentina	25.2	7.8	33.0	59.1	100.0
11	R. Dominicana	19.3 (GC)	7.0	---	93.0	100.0
12	Costa Rica	25.5	6.0	---	94.0	100.0
13	Honduras	34.1	5.6	---	94.4	100.0
14	Paraguay	33.3	5.2	1.8	93.0	100.0
15	México	23.3	4.3	27.5	68.1	100.0
16	Nicaragua	30.3	3.8	---	96.2	100.0
17	Panamá	24.8	3.8	---	96.2	100.0
18	Venezuela	32.2	---	---	---	---

Fuentes: FMI Finance Yearbook 2002 al 2006; Banco Mundial; Banco de la República de Colombia; Contraloría General de la República de Chile; "Descentralización Fiscal en C. América", G. Espitia, CONFEDELCA, GTZ, 2004. "Descentralización en Ecuador", CONAM, Ministerio de Economía; Banco Estado, 2006. Fichas Nacionales. GC = Gobierno Central, GG = Gobierno General. Elaboración: MERO.

18. ¿Cuáles son los límites actuales de la descentralización?

Lamentablemente la descentralización es un proceso inacabado. Aunque hay países que han avanzado bastante –como Brasil, Colombia o Bolivia- en la mayor parte de los restantes hay procesos inconclusos y situaciones nacionales de alta concentración del aparato estatal. Las principales carencias del proceso son:

- Continúa la subordinación de los municipios ante los gobiernos centrales, la mayor parte de las competencias son compartidas y los recursos siguen condicionados;
- Hay numerosas nuevas leyes, pero poca transformación real, dados los lentos cambios en la operación de las políticas nacionales, de las centralistas culturas de gestión pública y la baja transparencia de la información en todos los niveles;
- Sigue habiendo una capacidad financiera municipal limitada, pese a la magnitud de las nuevas tareas y continúa la alta dependencia de las transferencias nacionales en especial de los municipios pequeños.
- La situación de los municipios pequeños es precaria y no se desarrollan adecuadamente las asociaciones municipales intermedias como medio para articular mejor la capacidades de gestión local;
- Hay una reducida efectividad de la gestión municipal por inadecuada gestión de los recursos humanos;
- Subsisten fuertes trabas y límites a la participación ciudadana, dados los escasos recursos financieros disponibles, sumado a la débil autonomía municipal, lo que impide potenciar mecanismos como los planes y presupuestos participativos;
- Emergen nuevos centralismos tecnocráticos, de la mano de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC s), manejadas de modo unilateral y burocrático.

Comparación del Gasto Municipal en relación al Gasto Gubernamental Total entre Europa y América Latina (En porcentajes)					
1	Dinamarca 2004	60.2	1	Ecuador 2004	17.2
2	Suecia 2005	43.2	2	Colombia 2005	17.0
3	Filandia 2005	38.2	3	Brasil 2002	16.6
4	Holanda 2005	35.3	4	Chile 2005	13.2
5	Italia 2005	30.6	5	Uruguay 2005	13.2
6	Noruega 2005	30.0	6	Guatemala 2002	13.0
7	Reino Unido 2005	27.8	7	Bolivia 2001	11.8
8	Islandia 2002	26.8	8	El Salvador 2005	8.7
9	Suiza 2002	21.9	9	Perú 2005	8.5
10	Francia 2005	18.7	10	Argentina 2004	7.8
11	Irlanda 2005	15.8	11	República Dominicana 2004	7.0
12	Alemania 2005	15.3	12	Costa Rica 2005	6.0
13	Austria 2005	13.8	13	Paraguay 2005	5.2
14	Bélgica 2005	13.0	14	México 2000	4.3
15	España 2005	12.0	15	Nicaragua 2002	3.8
16	Portugal 2005	9.8	16	Panamá 2002	3.8
	<i>Promedio simple</i>	25.8			9.8
Fuentes: FMI, Government Finance Statistics; Cuentas Nacionales de los Países; Elaboración: MERO					

19. ¿Es posible seguir descentralizando?

Sin ninguna duda. América Latina, aun con los progresos realizados entre 1980 y el 2005, sigue siendo un continente donde las administraciones públicas se encuentran en exceso concentradas y los gobiernos locales cuentan con competencias confusas, superpuestas y mezcladas, además de recursos limitados. Si se compara la situación financiera de los municipios latinoamericanos con la de los países europeos –como se puede observar en el cuadro- se verifica no solo una enorme diferencia, sino también un gran espacio de oportunidades para la descentralización y la democratización.

B. ADMINISTRACION MUNICIPAL Y DESARROLLO EN CHILE

20. ¿Cómo está organizado el sistema municipal chileno?

Chile es un país unitario, dividido en 15 regiones, donde funcionan 345 municipios que cubren el conjunto del territorio, todos regidos por las mismas leyes y normas. Las municipalidades son consideradas “administraciones locales”, aunque cuentan con cierta autonomía para la gestión de sus bienes, competencias y recursos. También pueden generar ordenanzas sobre los temas que les competen, pero no pueden crear nuevos tributos, endeudarse o asociarse con el sector privado.

21. ¿Cuál es la organización básica de la municipalidad?

La institución municipal está conformada por la comuna (territorio), una administración (municipalidad) y los ciudadanos (vecinos) que eligen a sus autoridades. El ente edilicio es dirigido por el alcalde, secundado por un Concejo Municipal el cual actúa como legislativo local, aprobando el plan de desarrollo, el presupuesto anual, las ordenanzas municipales y cumpliendo colectivamente funciones fiscalizadoras. El alcalde -autoridad máxima de la administración- se dedica exclusivamente a sus funciones de primera autoridad y preside el Concejo Municipal. Los concejales constituyen el cuerpo deliberante, aunque no son considerados funcionarios, y perciben una asignación o dieta por las reuniones de Concejo a las que asisten. Tanto el alcalde como los concejales duran 4 años en sus funciones y pueden ser reelectos sin límite de periodos. Los candidatos a alcaldes se postulan en listas independientes a las de los candidatos a concejales.

22. ¿Cuándo se inicia el fortalecimiento municipal?

El fortalecimiento de las municipalidades se inicia a comienzos de los ochenta, bajo el régimen militar. Mediante un proceso de descentralización administrativa se traspasa a los municipios las competencias de salud primaria, de educación básica y media y la gestión de los programas sociales y subsidios para paliar la pobreza. De este modo, el gasto municipal sube del 3.1% del gasto gubernamental total, en 1981, a algo más del 10%, a fines de la década. Empero, en ese periodo los alcaldes son designados por el gobierno militar y los municipios carecen, por tanto, de una real autonomía, siendo más bien un ente desconcentrado dependiente de un gobierno central fuerte.

Esquema: Proceso de Descentralización en Chile

1981	1989	1990	1992	1993	1994--1999	2 004
<i>Gobierno Militar</i>		<i>Gobiernos democráticos</i>				
Traspaso de administración de la: <ul style="list-style-type: none"> • Salud Primaria • Educación Básica • Educación Media • Programas Sociales →		Retorno de la democracia	Elección de Alcaldes y Concejales Creación de mecanismos participación	Nace la Asociación Chilena de Municipios y el movimiento municipalista	Transferencia de nuevas competencias: <ul style="list-style-type: none"> • Fomento productivo • Seguridad ciudadana • Equidad de Género • Otras, compartidas 	
3,5 % del Gasto de Gobierno General	10.5% del Gasto de Gobierno General	→				12.9% del Gasto del Gobierno General

23. ¿El retorno a la democracia favorece a las municipalidades?

Con el advenimiento de la democracia se impulsa una descentralización más política y se amplía la autonomía local, al ser los alcaldes y concejales elegidos democráticamente, a partir de 1992. También se incrementan progresivamente los recursos financieros municipales, los que alcanzan el 13% del gasto gubernamental total en 1994 (DIPRES) y las municipalidades llegan a emplear al 54% del personal público ese mismo año (DIPRES), para gestionar sus competencias exclusivas y compartidas.

Durante el periodo democrático, iniciado en 1990, las municipalidades asumen nuevas competencias e incrementan progresivamente sus recursos. En 1992 se realizan las elecciones democráticas de alcaldes y concejales, con lo cual se logra una autonomía política más efectiva, al ser las autoridades municipales elegidas directamente y rendir cuentas ahora ante los ciudadanos.

No obstante, dada la preeminencia de la gestión del territorio y de la administración de programas sociales -como salud, educación y subsidios a la pobreza- los municipios chilenos poseen un sesgo asistencial, con capacidades limitadas para impulsar el desarrollo económico local. No obstante, por los importantes canales de participación que han abierto, las municipalidades constituyen uno de los pilares básicos del funcionamiento democrático del Estado.

24. ¿Cuáles son las competencias municipales actuales?

Dos tercios de las competencias municipales son compartidas con el gobierno central, quien es el que determina en última instancia las políticas, su forma de ejecución y financiamiento. En este sentido, la autonomía municipal es limitada. No obstante, dada la gran variedad de funciones que ejercen, las municipalidades a menudo logran trascender sus rol de administraciones y actuar como gobiernos generando iniciativas propias de desarrollo para sus territorios.

Competencias Municipales según la Ley

	Competencias de Ordenamiento Territorial	Competencias Sociales
Competencias municipales privativas	<ul style="list-style-type: none">• Plan comunal de desarrollo• Planes reguladores• Transporte y tránsito públicos• Regular construcción y urbanización• Aseo y ornato	<ul style="list-style-type: none">• Promoción del desarrollo comunitario (relaciones con organizaciones comunitarias, voluntariados y afines)
Competencias compartidas con el gobierno central	<ul style="list-style-type: none">• Urbanización, vialidad urbana y rural• Vivienda social e infraestructura sanitaria• Fomento productivo• Transporte y tránsito públicos• Prevención del riesgo y auxilio en emergencias y catástrofes	<ul style="list-style-type: none">• Educación básica, media y cultura• Salud primaria y medio ambiente• Asistencia social y jurídica• Capacitación y promoción del empleo• Seguridad ciudadana• Igualdad de oportunidades de género• Actividades de interés común

25. ¿Cuales son los ingresos municipales principales?

Los ingresos municipales totales de las municipalidades se conforman, en partes relativamente similares, con recursos propios y por transferencias del Estado central para educación, salud, subsidios sociales e inversión. Los principales ingresos propios son el impuesto territorial (a los bienes raíces), las patentes comerciales (a las empresas) y los permisos de circulación (a los vehículos motorizados), aunque hay otras fuentes de recursos locales de menor rendimiento.

Funciona, además, un sistema de ingresos compensatorios -el Fondo Común Municipal, FCM- constituido por parte de los ingresos municipales propios. Las municipalidades destinan una proporción del recaudo del impuesto territorial, de las patentes comerciales y de los permisos de circulación de vehículos al Fondo, que se redistribuye en favor de los municipios de menores recursos. Para éstos, el FCM puede llegar al 90% de sus ingresos efectivos. Administra el Fondo la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE.

Transferencias importantes de recursos vienen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, que opera ligado a un Banco Nacional de Proyectos. El FNDR se utiliza principalmente para programas de inversión. Los Ministerios de Salud y de Educación aportan recursos para financiar la salud primaria y la educación básica y media. Estos servicios atienden más o menos al 50% de los usuarios totales del país. No obstante, los medios transferidos por el gobierno central son insuficientes y los municipios deben realizar aportes extraordinarios desde sus presupuestos propios en detrimento de la inversión. Diversos ministerios y entes nacionales también aportan recursos a los municipios mediante concursos nacionales y regionales de proyectos. Destaca el Fondo Nacional de Inversión Social, FOSIS, del Ministerio de Planificación que entrega medios financieros para programas de inversión social y reducción de la pobreza.

Lamentablemente, las municipalidades tienen severas dificultades para hacer uso racional de esta oferta, dada la excesiva cantidad de programas existentes y la falta de personal municipal para elaborar y negociar múltiples proyectos.

Origen de los Ingresos Municipales Propios y de las Transferencias (En miles de pesos del 2004)				
<i>Tipo de Ingreso</i>	% con FCM*	Monto sin FCM*	% sin FCM*	
Impuesto territorial	7.34	403.702	18.52	Aproximadamente el 50% de los recursos municipales son ingresos propios, es decir, son de origen local.
Permisos de circulación	2.21	104.134	4.77	
Patentes municipales	7.53	252.033	11.57	
Derechos de aseo	2.16	47.080	2.16	
Derechos varios	3.74	93.601	4.30	
Multas e intereses	1.43	31.161	1.43	
Otros Ingresos	6.70	146.114	6.70	
Fondo Común Municipal *	18.33	-----	-----	
Transferencias	3.67	79.958	3.67	Cerca del 50% de los recursos municipales viene de transferencias centrales
Aportes Ministerio de Educación	33.29	725.502	33.29	
Otros ingresos para educación	5.56	121.219	5.56	
Ministerio de Salud y otros a salud	8.00	174.494	8.00	
Total ingresos:	100.0	2.178.968	100.0	

En la primera columna aparece la estructura de los ingresos municipales incluido el FCM. Las dos columnas siguientes lo redistribuyen en sus fuentes originales. Fuente: SINIM, SUBDERE.

26. ¿Qué proporción del gasto gubernamental usan los municipios?

En cifras absolutas, en el periodo democrático el gasto público municipal crece de modo paralelo a la ampliación de la economía nacional. En términos proporcionales, el incremento ha sido más leve. Pese a la importancia inicial del proceso descentralizador, el gasto municipal pasa del 10.5 % en 1990 al 12.9% el 2004, con una estabilización de los recursos durante los últimos años.

Gasto Municipal como proporción del Gasto Gubernamental Total

	1996	1998	2000	2002	2004
Gasto del Gobierno General	17.9	19.0	20.9	20.7	18.6
Gasto de las Municipalidades	2.3	2.6	2.8	2.8	2.4
Gasto Municipal en el Gasto del Gobierno General	12.8	13.7	13.4	13.5	12.9

Fuente: Estadísticas de la Finanzas Municipales 1995-2004, Dirección de Presupuesto

27. ¿Cuáles son los principales problemas financieros municipales?

Las municipalidades chilenas manejan sus recursos financieros con limitaciones. No pueden crear tributos, les está prohibido endeudarse y solicitar créditos, a no ser que cuenten con autorización especial del gobierno central. La iniciativa exclusiva en materia de creación o ajuste de los impuestos y tributos locales pertenece al gobierno nacional. Las municipalidades enfrentan una excesiva rigidez en el manejo de sus recursos y están limitadas en sus relaciones con el sector privado.

Los altos costos de la salud primaria y la educación básica y media obligan a las municipalidades a utilizar recursos propios para suplir la escasez de medios: se reduce así la inversión municipal autónoma y se genera "deuda flotante". El déficit y la deuda municipal no corresponden a endeudamientos con el sistema financiero, sino a atrasos en los pagos a sus proveedores o a deudas previsionales. En todo caso, la mayoría de los municipios del país tiene gestiones financieras equilibradas.

28. ¿Los municipios chilenos reciben apoyo de la cooperación internacional?

Si bien Chile no es un receptor importante de recursos de la cooperación, algunas agencias internacionales tienen proyectos de apoyo a la gestión municipal y regional, como la GTZ alemana o la Unión Europea. También operan agencias de las Naciones Unidas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Muchas municipalidades y asociaciones realizan hermanamientos y "partenariados" con asociaciones de municipios de países desarrollados y otro tanto ocurre con las municipalidades individuales y sus homólogas de Europa y América del Norte.

29. ¿Cuáles son los principales canales de participación ciudadana?

En Chile operan varios mecanismos de participación y consulta ciudadana, aunque sin carácter resolutivo. No obstante, alcaldes y Concejo respetan la opinión ciudadana cuando realizan estas consultas. Algunos municipios utilizan los presupuestos participativos para involucrar a la gente, empero las rigideces existentes en el manejo financiero local impiden utilizar plenamente este mecanismo.

En todo el país funcionan decenas de miles de juntas de vecinos y organizaciones sociales, que presentan iniciativas y proyectos al municipio, el cual las recepta, negocia y apoya. Para facilitar la interacción, el territorio local está dividido en unidades vecinales equivalentes a espacios barriales. En cada unidad vecinal opera una Junta de Vecinos electa democráticamente, reconocida por la municipalidad, con personalidad jurídica propia. Otras organizaciones sociales son los clubes deportivos, centros culturales, organizaciones de mujeres y organizaciones vecinales diversas, al amparo de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias. Las organizaciones vecinales - en especial las juntas de vecinos- se agrupan en uniones comunales para dialogar y trabajar mejor con las autoridades municipales y regionales.

En algunos municipios opera el CESCO, o comité económico y social comunal, organismo de consulta conformado por personas designadas por el Consejo Municipal, a propuesta de los vecinos. Los CESCOS funcionan poco, al haber sido originados como consejos de desarrollo durante el régimen militar y no contar con suficiente legitimidad de origen.

El nivel de participación en las elecciones y actividades vecinales ha ido decayendo; ahora las personas se movilizan más bien en base a objetivos concretos. Organizaciones nuevas, como los comités de pavimentación, de seguridad ciudadana o movimientos sociales con demandas específicas, tienden a reemplazar el antiguo dinamismo de las organizaciones vecinales. Una de las causas de la baja participación está en las limitaciones de los recursos municipales, que impiden potenciar mecanismos como los presupuestos o planes participativos. Al no disponerse de recursos libres, los municipios no pueden abrirse operativamente a la participación, para que las decisiones de inversión y otras políticas sean compartidas efectivamente con las organizaciones sociales, actores locales y vecinos.

Mapa Nacional de Capital Social y Gestión Municipal

	Tipo de Organización	Total y porcentaje		
64.703 organizaciones directamente vinculadas al municipio (77.6 % del total)	Organizaciones Comunitarias (juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, centros culturales, clubes del adulto mayor)	32.624	39.1	Organizaciones más ligadas al municipio
	Organizaciones de Educación (centros de padres y apoderados, organizaciones estudiantiles)	8.462	10.2	
	Organizaciones de Vivienda (comités pavimentación, organizaciones de allegados, comités de agua potable)	7.742	9.3	
	Otras Organizaciones Locales (comunidades de agua, bomberos, coordinadoras de desarrollo local)	4.121	4.9	
	Organizaciones de Salud (salud preventiva)	1.308	1.6	
	Otras Organizaciones (ecológicas, Rotarios, Leones, voluntariados)	10.446	12.5	
18.665 organizaciones no directamente vinculadas al municipio (22.4 % del total)	Sindicatos (empleados, obreros, técnicos, profesionales, otros)	7.374	8.8	Organizaciones menos ligadas al municipio.
	Gremiales y Económicas (agrícolas, cooperativas, gremiales, talleres laborales, grupos empresariales, colegios profesionales, organizaciones consumidores)	6.871	8.2	
	Corporaciones, Fundaciones, ONGs	2.740	3.3	
	Comunidades Indígenas	1.680	2.1	
	TOTALES	83.368	100.0	
<i>Fuente: "Desarrollo Humano en Chile", PNUD, 2000. Elaboración: propia</i>				

30. ¿Son efectivas las municipalidades chilenas?

Se suele poner en duda la eficiencia interna y la eficacia social de las municipalidades chilenas. No obstante no hay ningún estudio comparado entre la efectividad municipal y la de otros organismos del Estado, que valide esa duda. Así como se detectan yerros en algunas gestiones municipales, ocurre otro tanto en entidades del gobierno central. Los resultados cuantitativos y cualitativos de la acción municipal son notables, destacando los logros de las políticas públicas ejecutadas localmente, como:

- El elevado grado de desarrollo humano, con alto nivel de alfabetización (95.7%), larga esperanza de vida (77.9 años), fuerte grado de urbanización (92% de población con saneamiento mejorado) y buen ingreso *per. capita* (US 10.274). La mayor parte de estos logros se explica por la eficaz labor de las municipalidades.
- La reducción de la pobreza de más de un 38% en 1989 a menos de un 14% en la actualidad, en gran medida mediante un sistema de subsidios focalizados desde los municipios mediante la ficha CAS (ahora ficha familia), que mantiene un catastro comunal y nacional actualizado de las familias pobres.
- La realización –con recursos humanos y financieros limitados- de seis competencias exclusivas y trece compartidas, con provisión de servicios públicos claves como educación, salud, aseo, ordenamiento territorial, obras locales, subsidios contra la pobreza, apoyo al deporte, la cultura y el medio ambiente, entre muchos otros.
- La canalización de la participación ciudadana comunal, mediante relaciones de cooperación y el sostén directo de una amplia red de más de 65 mil organizaciones comunitarias, sociales y culturales.

Chile: Indicadores de Desarrollo Humano y Políticas Municipales

Esperanza de vida al nacer	Alfabetismo (en personas de 15 años y mas)	Matricula total (básica, media y superior)	PIB per. cápita (ajustado a paridad de poder de compra)	Índice de Desarrollo Humano
77.9 años	95.7%	81%	US \$10.274	0.854
Aporte de la salud primaria municipalizada	Aporte de la educación básica y media municipal	Aporte de la educación básica y media municipal	Programas locales de fomento productivo y empleo	

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Informe 2005

31. ¿Cómo se organizan internamente las municipalidades?

Las municipalidades deben contar con las unidades correspondientes a sus funciones principales, tales como: *Secretaría Municipal, Administración y Finanzas, Control, Asesoría Jurídica, Obras, Planificación, Desarrollo Comunitario, Aseo y Ornato, Transito, Medio Ambiente, Educación, Salud, Fomento Productivo, Seguridad Ciudadana*. Esto suele variar en las municipalidades pequeñas que tienen una estructura más simple dados sus menores recursos humanos y financieros. La actual normativa impide ajustar la estructura municipal a sus necesidades efectivas, recursos reales, planes y políticas.

32. ¿Hay planificación del desarrollo y planificación presupuestaria?

El *Plan de Desarrollo Comunal* se debe diseñar con consulta a la ciudadanía y su duración suele ser de al menos 4 años, que corresponde al periodo municipal. El *Presupuesto Municipal* es elaborado cada año entre el alcalde y la administración municipal y, luego, discutido y aprobado por el Concejo. También el municipio establece -con consulta a los vecinos- el *Plan Regulador*, que ordena el área urbana. Los planes, presupuestos y ordenanzas son aprobados o enmendados por el Concejo Municipal en pleno, aunque éste no tiene iniciativa para proponer nuevos gastos. Los concejales –entre 6 a 10 según el tamaño del municipio- se organizan en comisiones de trabajo, pero no participan en la administración municipal propiamente tal. En este sentido, los concejales demandan cambios en su forma de trabajo, para tener una mayor incidencia en la acción municipal.

33. ¿Cómo se contrata y administra el personal municipal?

Actualmente, la planta de cada municipio debe ser aprobada por la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. No obstante, algunos cargos municipales de jefatura o asesoría son de confianza exclusiva del alcalde. Además del personal de planta, suele haber personal a contrata (asimilado por sueldos y tareas a la planta pero de renovación anual) y a honorarios, esto es, contra proyectos y tareas de duración limitada. Las municipalidades esperan que la reglamentación del artículo 121 de la Constitución -actualmente en el parlamento- permita flexibilizar su forma de organizarse y gestionar autónomamente sus recursos humanos.

La selección del personal municipal se efectúa mediante concursos, con excepción de los cargos de confianza exclusiva del alcalde. La promoción del personal está formalmente vinculada a evaluaciones de desempeño, aunque este mecanismo no funciona adecuadamente. Si un funcionario es mal evaluado durante tres años seguidos debe dejar el cargo, sin embargo, esto rara vez ocurre porque generalmente se evalúa bien a todo el personal.

El personal municipal propiamente tal se rige por el *Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales*; el personal de salud municipalizada depende del *Estatuto de Atención Primaria de Salud*; en tanto, el personal de la educación municipalizada es regulado por el *Estatuto Docente*. Es decir, coexisten tres formas distintas de gestión de personal. Dada la gran rigidez de la actual gestión del personal municipal, se discuten cambios legales para flexibilizar la gestión del personal y ajustarla a la planificación municipal.

Del personal municipal central –sin considerar a los que prestan servicios en salud y educación- sólo un tercio posee títulos técnicos o profesionales, lo que se considera insuficiente. El personal de educación y salud tiene mayor calificación, dado el carácter más técnico y especializado de su labor. Allí predominan los profesores, psicólogos, orientadores, médicos, enfermeras y auxiliares de enfermería, por sobre el personal administrativo o de apoyo.

34. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control municipal?

Las municipalidades están sujetas a varios mecanismos de control. Desde ya, el que ejerce el Concejo Municipal. Luego, existe una unidad de Control con autonomía de operación y vinculada técnicamente a la *Contraloría General de la República*. Esta última realiza acciones aleatorias de control directo o cuando verifica la existencia de irregularidades. Por último, está el control que ejercen los propios ciudadanos, a través de las rendiciones públicas de cuentas de los alcaldes, de las elecciones o mediante denuncias y reclamos. Las municipalidades son las entidades más supervisadas y controladas del Estado.

El control nacional es ejercido por la Contraloría General de República, que se apoya en sus Contralorías Regionales y en las unidades de control interno de las propias municipalidades. El *Tribunal Nacional Electoral* puede determinar la remoción de los alcaldes, si se prueba un grave abandono de deberes o delitos comprobados por la Contraloría y el sistema judicial.

35. ¿Hay corrupción en las municipalidades del país?

En general la administración pública chilena, incluidas las municipalidades, muestra bajos niveles de corrupción, según mediciones internacionales independientes. La prensa ejerce un rol importante de denuncia de irregularidades en todos los niveles de la administración, que suelen ser recogidas por las entidades contraloras correspondientes e incluso por el poder judicial. Una encuesta reciente muestra que los alcaldes son las autoridades con mayor grado de aprobación, la que llega a un 56.7%³.

36. ¿Cuál es la importancia de las asociaciones de municipalidades?

El principal mecanismo de defensa de la autonomía municipal es la red amplia de más de 60 asociaciones municipales nacionales, regionales y temáticas. Estas suelen protestar y además presionar a las autoridades correspondientes ante las políticas o actos de los niveles superiores del Estado que consideran arbitrarios.

También las autoridades locales utilizan los tribunales regulares cuando son atacadas o injuriadas. Muchas veces las asociaciones de municipalidades se hacen parte o apoyan a las autoridades locales cuya autonomía se ve cercenada o limitada, para evitar sentar precedentes de procedimiento. Los gobiernos locales pueden también recurrir a la Contraloría, demandando acerca de la validez legal de los actos del gobierno central o al Tribunal Constitucional, si se duda de la legalidad de una ley.

La principal entidad gremial es la *Asociación Chilena de Municipalidades*, ACHM, fundada en 1993 a la que pertenecen la casi totalidad de las 345 municipalidades. La afiliación es voluntaria y es decidida por cada Concejo Municipal. Se hace efectiva mediante el pago de un aporte proporcional al presupuesto municipal. La ACHM se autofinancia y posee un presupuesto anual superior al millón de dólares. La ACHM presta servicios de representación, formación, asesoría técnica y legal a sus miembros.

También operan más de 15 asociaciones regionales o provinciales de municipios, que cumplen similares funciones que la ACHM a escala de las regiones. Se agregan múltiples asociaciones rurales, costeras, de puertos, turísticas y otras similares con objetivos y tareas propias definidas por sus miembros. El principal problema que enfrenta el movimiento asociativo es la inexistencia de una normativa que otorgue personalidad jurídica a las asociaciones, para facilitar su operación, financiarse y mejorar su efectividad.

La principal herramienta de solución de conflictos interestatales en Chile es el dialogo directo entre las asociaciones municipales y el nivel de gobierno que corresponda. La ACHM se entiende directamente con el Ministro del Interior y la SUBDERE. Las asociaciones regionales con los gobiernos regionales correspondientes. Son comunes las mesas de trabajo para resolver problemas o conflictos y para coordinar políticas. Lamentablemente, no siempre el movimiento asociativo es consultado respecto de normas o decisiones que afectan a los gobiernos municipales o al desarrollo local.

³ Imaginación Consultores, junio del 2008

37. ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a los municipios?

- El principal problema que enfrentan las municipalidades chilenas es la *débil autonomía y la excesiva intromisión del gobierno central y los ministerios sectoriales*, tanto en las competencias locales compartidas como, incluso, en las consideradas exclusivas. Los ministerios establecen políticas estandarizadas diseñadas centralmente y hacen de los municipios meros ejecutores, con limitada flexibilidad para ajustar esas políticas y recursos insuficientes.
- Un segundo y severo problema, son las *reducidas capacidades financieras municipales*, en relación con la amplitud de las competencias que les han sido asignadas, con las variadas tareas que traspasa el gobierno central y con las crecientes demandas de la ciudadanía. Las municipalidades cuentan con sólo el 13% de los recursos del gobierno general con los que deben financiar al 54% del personal del Estado. Con estos medios deben realizar múltiples funciones, como ejecutar las obras locales, prestar servicios de aseo, iluminación pública, mantenimiento de parques y jardines, planificar y ordenar el territorio, administrar la educación básica y media, la salud primaria, estimular la cultura, cuidar el medio ambiente, impulsar la equidad y estimular el desarrollo económico local.
- Una tercera dificultad la constituye el marcado *sesgo sectorial de las políticas públicas nacionales*, donde cada ministerio establece sus propias políticas y asigna tareas a los municipios, sin coordinación con otros ministerios y sin tener en cuenta las limitaciones de personal y recursos de las municipalidades intermedias y pequeñas. Las políticas públicas nacionales tienen una fuerte deformación sectorial, en detrimento de las visiones territoriales integradoras del municipio y su enfoque de desarrollo local.
- Una cuarta debilidad municipal es la *inexistencia de una legislación que respalde y estimule el asociativismo municipal gremial y de servicios*. Los municipios constituyen sus asociaciones “de hecho”, mediante un simple convenio colectivo, seleccionando a una de ellas como administradora. Es decir, las asociaciones municipales no cuentan con una personalidad jurídica que les permita asumir ciertas competencias colectivamente, logrando así economías de escala y mayor efectividad.
- *El enfoque de “administración municipal” con sesgo social está en crisis*. Hace falta, como lo propone la Asociación Chilena de Municipalidades, crear efectivos *gobiernos locales promotores del desarrollo*, que integren las políticas sociales, culturales y ambientales con los aspectos económico-productivos del desarrollo.

38. ¿En qué estado está la descentralización en Chile?

Chile es un país que ha realizado una descentralización solo a medias. Así:

- Se ha congelado el traspaso de competencias y recursos a los municipios para así convertirlos en gobiernos locales dotados de autonomía y recursos para impulsar el desarrollo territorial.
- Subsisten las restricciones legales, que impiden a las municipalidades asociarse con los actores privados, obtener créditos, emitir bonos de deuda y, en general, accionar para dinamizar el desarrollo, en especial, en los temas económicos.

- El centralismo impide la participación. La municipalidad es el espacio de la democracia local: el 80 % de los ciudadanos recurre a ella y más de dos tercios de las organizaciones de la sociedad civil interactúa con los municipios.
- La cultura centralista desconfía de las capacidades locales. Se excluye así a los grupos más desfavorecidos, es decir, al 13% de la población en situación de pobreza y a cerca del 20% en situación de exclusión, por motivos diversos.
- El centralismo constituye una forma velada de autoritarismo –al desconocer las ideas, capacidades y voluntad de los ciudadanos- y puede derivar fácilmente en “clientelismo”, “paternalismo” y otros abusos.
- La descentralización podría potenciar a estos sectores al movilizar las iniciativas, recursos y energías de las localidades más pobres y alejadas. El traspaso de competencias y recursos a los municipios permitiría a los actores locales asumir una mayor responsabilidad sobre su situación y dinamizar el desarrollo local.
- Por todo lo anterior, la Asociación Chilena de Municipalidades propone una “Reforma Municipal” que plantea transformar a los municipios actuales en gobiernos locales, con mayores recursos y autonomía real. Su función central sería promover el desarrollo local, canalizando la participación ciudadana y las capacidades emprendedoras, en acciones de progreso y bienestar local.
- Los nuevos gobiernos locales mantendrían las competencias actuales de ordenamiento y gestión territorial, las prestaciones y servicios sociales –incluidos los nuevos mecanismos de protección social- y, además, tendrían nuevas competencias y recursos para dinamizar el desarrollo local.

Eventual Modelo de Competencias para un Gobierno Local Autónomo (Competencias de gestión territorial y sociales más nuevas competencias de desarrollo económico local)		
<i>Administración municipal actual</i>		<i>Nuevas Competencias de Desarrollo Económico y Social</i>
<i>Competencias de Ordenamiento Territorial</i>	<i>Competencias Sociales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan comunal de desarrollo • Planes reguladores • Transporte y tránsito públicos • Regular construcción y urbanización 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del desarrollo comunitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y promoción del desarrollo económico local • Formación y estímulo de culturas emprendedoras
<ul style="list-style-type: none"> • Urbanización, vialidad urbana y rural • Protección del medio ambiente • Vivienda social e infraestructura sanitaria • Fomento productivo • Transporte y tránsito públicos • Prevención del riesgo y auxilio en emergencias y catástrofes 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación y cultura • Salud pública • Asistencia social y jurídica • Capacitación y promoción del empleo • Seguridad ciudadana • Igualdad de oportunidades • Actividades de interés común 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrección de fallas de los mercados locales • Asociativismo municipal para impulsar el desarrollo territorial • Corporaciones y alianzas con empresas privadas grandes y pequeñas • Parques industriales e incubadoras
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de protección social (Chile Solidario) 	

Fuente: Documento interno de trabajo de la ACHM, 2005

39. ¿Qué es la Reforma Municipal?

Desde su fundación, en 1993, la Asociación Chilena de Municipalidades ha propuesto al país continuar y profundizar la descentralización. Siguiendo con ese objetivo, la ACHM logra que el 28 de noviembre del 2005 todos los candidatos presidenciales firmen un compromiso público con la descentralización o "Reforma Municipal". Al ser avalada por todos los sectores políticos la "Reforma Municipal" posee carácter de propuesta de política de Estado. Si bien el documento no incluye todas las demandas del sector municipal, sienta las bases de una estrategia integral de descentralización y desarrollo local.

COMPROMISO DE TODOS LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN EL 2005: IMPULSAR LA REFORMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

Considerando:

Que los municipios son la instancia del Estado más próximo a las personas, constituyendo el espacio natural de participación ciudadana en las políticas públicas;

Que las municipalidades proveen los servicios de educación, salud y ejecutan las políticas de reducción de la pobreza que han permitido al país alcanzar altos niveles de desarrollo humano⁴;

Que en las municipalidades trabaja el 54 % de los funcionarios del Estado⁵;

Que las 345 municipalidades del país utilizaron en el 2004 sólo el 12.9 % de los recursos gubernamentales totales, proporción parecida al 12,8 % de 1996⁶;

Que las políticas y prioridades de los ministerios nacionales no siempre son coherentes, ni están debidamente coordinadas, sometiendo a los municipios a presiones y exigencias excesivas, que superan sus capacidades y recursos;

Que la mayor parte de las municipalidades pobres, pequeñas y alejadas –y sus ciudadanos- no tienen acceso a Internet de banda ancha a costos razonables;

Que modernización del Estado no considera a los municipios como la instancia clave de articulación de las políticas públicas con la participación ciudadana;

Que, no obstante, las municipalidades y sus redes de servicios están presentes y llegan a todos los habitantes del país, incluso a los más alejados y aislados;

Que sólo los gobiernos locales pueden aplicar debidamente –y de modo adaptado en cada comuna- las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales para avanzar hacia un desarrollo humano y sustentable;

Que los municipios pueden ser un actor relevante para impulsar el desarrollo económico local, promover las microempresas y PYMES y generar empleos;

⁴ Chile es el segundo mejor país en desarrollo humano en América Latina según el PNUD.

⁵ Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, 2004.

⁶ Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, 2004.

Por ello, los Candidatos Presidenciales afirmamos estar dispuestos a:

1. Asumir un Acuerdo Nacional para impulsar la “Reforma Municipal para el Desarrollo Local” y hacer del municipio un autentico Gobierno Local Promotor del Desarrollo Comunal, para así reducir las inequidades entre territorios, generar empleos productivos, superar la pobreza y ofrecer oportunidades similares a todos los chilenos, sin importar el lugar donde nazcan y habiten.
2. Apoyar a las municipalidades para que impulsen el desarrollo económico de sus territorios, en alianza con el sector privado, apoyando a las PYMES y microempresas, y estimulando las capacidades emprendedoras e innovadoras de los actores locales para generar empleos decentes y de calidad.
3. Incrementar sustancialmente los recursos municipales, reorganizando el actual sistema de financiamiento, de modo que los gobiernos locales realicen el 30% del gasto gubernamental total, logrando estándares de eficiencia y calidad propios de país desarrollado.
4. Para ello, crearemos una Comisión Tripartita –con la ACHM, SUBDERE y el Ministerio de Hacienda- para optimizar el rendimiento de los tributos locales, traspasar recursos de fondos nacionales y definir otras medidas de apoyo a los territorios pobres, en el marco de una mutua responsabilidad fiscal.
5. No transferir ninguna nueva competencia, actividad o tarea sin la provisión de los recursos necesarios para ejercerla con efectividad.
6. Flexibilizar, simplificar y descentralizar políticas y programas nacionales –como Chile Solidario- para mejorar los servicios municipales adecuándolos a cada realidad local, abriéndolos a la cogestión y participación ciudadana.
7. Lanzar la Agenda Local Digital, para llegar a todas las comunas de modo de ofrecer Internet de Banda Ancha –y los servicios asociados- en la totalidad del territorio nacional y a todos los ciudadanos.
8. Elevar el nivel profesional de la gestión municipal mediante la creación del Sistema Nacional de Formación Municipal, que provea de servicios de formación técnica y profesional para las personas que trabajen en los municipios, incluidos los servicios de educación y salud;
9. Realizar un gran esfuerzo para mejorar la extensión y calidad de los servicios de educación y salud, flexibilizando las políticas nacionales, incrementando los recursos y aumentando el compromiso y participación de los usuarios y ciudadanos.

Santiago de Chile, noviembre de 2005.

C. BUEN GOBIERNO LOCAL MEDIANTE GESTION PARTICIPATIVA

EMERGENCIA DEL BUEN GOBIERNO LOCAL

40. ¿Cómo ha favorecido la descentralización, allí donde se ha llevado a cabo, a la gestión municipal?

La descentralización ha favorecido la aparición de formas más abiertas e innovadoras de gestión municipal, que denominaremos de "buen gobierno local"⁷. Uno de esos efectos positivos en América Latina y Chile es la emergencia de numerosas experiencias exitosas de gestión municipal, basadas en liderazgos políticos positivos, en el trabajo colaborativo de personal motivado, en alianzas público privadas y en la participación amplia de la comunidad.

41. ¿Cuál es la mejor fórmula para realizar un buen gobierno local?

La mejor forma de realizar un buen gobierno es contar con un alcalde, concejales y equipos técnicos debidamente coordinados, actuando como emprendedores públicos y liderando a sus comunidades para impulsar acciones colaborativas de desarrollo con los diversos agentes locales.

El alcalde y sus equipos hacen lo que es necesario hacer para solucionar los problemas existentes – directamente o asociados con otros agentes- sin dejarse intimidar por las limitaciones de las normas o la insuficiencia de recursos. Los recursos humanos constituyen el componente clave de la efectividad municipal, cuando poseen una alta motivación, un claro compromiso cívico y fluidos vínculos con la comunidad.

Los medios financieros se maximizan mediante una adecuada planificación de su uso y por la participación, que permite involucrar a las organizaciones comunitarias, ONGs, empresas privadas y otras entidades públicas y sociales presentes en el territorio. En suma, el buen gobierno local practica una gestión participativa en lo interno e integradora de actores institucionales y sociales hacia fuera de la municipalidad.

42. ¿Qué es la gestión participativa?

La gestión participativa se basa en el uso óptimo del recurso humano municipal y en la búsqueda de acuerdos y alianzas colaborativas entre los actores locales públicos y privados. De este modo, los recursos municipales no son sólo sus funcionarios y el presupuesto, son también los medios que aportan la ciudadanía y los actores locales tales como iniciativas e ideas de proyectos, aportes de trabajo, medios materiales y recursos financieros.

Los resultados de una gestión municipal participativa son la mejora de los servicios, nuevas inversiones, regulaciones respetadas, mayor cultura cívica pero, en especial, la facilitación del desarrollo humano sustentable, que abarca simultáneamente los campos económico, social, cultural y ambiental.

⁷ Entre 1985 y el 2.000 la Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA, realiza estudios directos en varias municipalidades de Ecuador, Perú, Colombia y Costa Rica, que continúan, luego, mediante nuevas observaciones directas e indirectas en Chile, Brasil, México, Nicaragua, Paraguay, entre otros países. El objeto de los estudios es identificar los rasgos principales de una buena gestión pública local. Se invierte el enfoque centrado en listar defectos de la operación municipal valorando los rasgos positivos de operación del "buen gobierno local".

Esto no se consigue de una vez y para siempre: es un proceso continuo que requiere tenacidad y continuidad y que debe sustentarse a sí mismo mediante el buen uso del capital humano y la liberación de las energías y medios presentes en el espacio local.

43. ¿Hay ejemplos de municipios en que haya realizado “buen gobierno”?

Entre las municipalidades reconocidas como ejemplos de buen gobierno –en diversos países- están:

- Villa El Salvador -en Lima, Perú- creación de un municipio efectivo y desarrollista a partir de un movimiento social de pobladores sin casa, conducidos por dirigentes con capacidad de gestión y negociación, como el alcalde Michael Ascueta;
- El municipio de Quito, en Ecuador en que destacan la gestión financiera ordenada, la desconcentración de la administración municipal y el orden del transporte urbano a través de una empresa municipal;
- Cotacachi, también en Ecuador, donde la “*Asamblea Cantonal*” liderada por el alcalde indígena Auki Tituaña, se constituye en la expresión permanente de la comunidad organizada para participar en los procesos de desarrollo local;
- San Ignacio Guazú, en Paraguay, donde el alcalde Crispiniano Mazacote usa la “*planificación estratégica participativa*” para solucionar problemas de carencia de infraestructura y servicios;
- Porto Alegre, Brasil, su “*presupuesto participativo*” y, luego, la promoción del “*desarrollo económico local*”, en varias gestiones sucesivas conducidas por equipos de líderes políticos con buen respaldo técnico;
- La asociación de municipios “*ABC de Sao Paulo*” –en Brasil, con 7 municipios- que lidera la generación de consensos sociales y la creación de institucionalidad para defender la industria y generar empleos;
- Mérida, México, la adaptación de la “*calidad total*” y la informática a la gestión municipal, con el alcalde Xavier Abreu;
- Santiago de Chile, donde el alcalde Jaime Ravinet logra el “*replamamiento*” del casco antiguo de Santiago con una masiva construcción de vivienda y mejoramiento de la infraestructura mediante alianzas público privada, proceso que continúa hasta ahora;
- Rafaela, en Argentina, pequeña ciudad de 80 mil habitantes con fuerte tradición emprendedora donde operan cientos de empresas, muchas exportadoras, que han sabido superar la crisis económica argentina sacando incluso ventajas de ella.

Mediante la observación de municipios en países y épocas diferentes se llega a conclusión de que el buen gobierno local se explica básicamente por el comportamiento motivado y eficaz de las personas que trabajan en y con el municipio. Así se liberan las energías y recursos de organizaciones y agentes locales, mediante una gestión abierta, de tipo participativo, que potencia la acción municipal.

44. ¿Cuáles son los rasgos esenciales de una gestión participativa?

Características de una "gestión participativa" son:

- *Liderazgo y relaciones democráticas del alcalde y el Concejo municipal;*
- *Equipos de trabajo motivados y desarrollo de los recursos humanos locales;*
- *Participación ciudadana y de la sociedad civil;*
- *Asociativismo municipal gremial y de servicios;*
- *Coordinación y alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas;*
- *Surgimiento de una cultura cívica de la confianza;*
- *Creación de una institucionalidad que consolida los logros del buen gobierno;*

45. ¿Cuál es la importancia del liderazgo democrático?

El origen democrático del alcalde y el Concejo les otorga una fuerte legitimidad, que amplía su autonomía política y fortalece su capacidad de acción. Contrasta con las limitaciones de las antiguas autoridades locales designadas por el gobierno central, que debían dar cuenta sólo a este, como ocurría con la mayoría de los municipios de A. Latina a comienzos de los ochenta. Características específicas de las autoridades locales que ejercen un liderazgo democrático son:

- *Relaciones armónicas entre las autoridades locales.* Es común en las buenas gestiones locales las relaciones de respeto y cooperación existentes entre alcaldes y concejales de diversos partidos.
- *Capacidad emprendedora y gerencial.* El buen alcalde posee iniciativa, asume riesgos y es capaz de tomar efectivas decisiones con rapidez.
- *Visión global y objetivos de largo plazo.* Las autoridades locales excelentes trabajan con un enfoque estratégico, en que las decisiones de corto plazo están subordinadas a la búsqueda de grandes metas de largo aliento.
- *Disposición a oír, dialogar y negociar.* El alcalde democrático escucha con atención, "compra las buenas ideas", busca aliados y negocia acuerdos de acción con los actores locales e institucionales.
- *Habilidad para delegar y trabajar en equipo.* Conocedor de sus límites, los líderes democráticos se rodean de las mejores personas --no importando su ideología-- y las "empoderan" (les otorgan poder) para que puedan realizar su trabajo de modo efectivo.
- *Valores: probidad, vocación de servicio, transparencia.* Las autoridades locales excelentes fundan su acción en valores de servicio público, son honestos y probos. Saben que los recursos públicos son de todos, por tanto los usan con austeridad y rinden cuentas.
- *Tenacidad, persistencia.* La autoridad efectiva insiste en la búsqueda de sus objetivos y no se arredra fácilmente ante las dificultades o fracasos parciales.
- *Resistencia al estrés.* El líder eficaz soporta bien el estrés y se da espacios para recuperar fuerzas y reflexionar.

46. ¿Un buen alcalde o concejal debe tener todas estas cualidades?

Las cualidades anteriores raramente se encuentran reunidas en una sola persona. De hecho, los líderes suelen ser bastante diversos entre ellos, excepto la posesión de un cierto carisma, motivación y capacidad de comunicación. ¿Cómo hace un líder para compensar la carencia de ciertos atributos o capacidades? Pues se rodea de buena gente, delega y trabaja en equipo.

47. ¿Cómo se desarrolla el recurso humano y trabaja en equipo?

El trabajo en equipos y el desarrollo del recurso humano local son complementos indispensables del liderazgo democrático. Las buenas autoridades locales realizan actividades tales como:

- *Trabajan con los mejores y conforman equipos.* La municipalidad efectiva sabe seleccionar personal --evitando las tentaciones del clientelismo y el pago de favores electorales-- y estimula las relaciones internas de cooperación.
- *Aplicar una política de recursos humanos.* Más que controlar horarios se debe potenciar y formar a los recursos humanos, mediante la capacitación, la actualización, la reconversión y el aprendizaje permanentes.
- *Informar, motivar, apoyar.* Las diversas unidades municipales operan de manera coordinada y desconcentrada. La información circula fluidamente, el personal es motivado para cumplir su labor y recibe el apoyo activo de jefes y autoridades superiores.
- *Reconocer, recompensar.* La municipalidad efectiva reconoce la capacidad, esfuerzos y logros del personal y busca recompensar a éste mediante una adecuada política salarial (cuando esto es posible), mejores condiciones de trabajo, reconocimiento y estímulo permanente.

48. ¿De qué manera se puede incentivar la participación ciudadana y de la sociedad civil?

La participación ciudadana y de la sociedad civil es un componente clave para hacer un buen gobierno local. Sabedoras de que nunca se cuenta con todos los recursos necesarios y que es indispensable el apoyo permanente de la comunidad para obtener logros estables, las autoridades locales trabajan en:

- *Organización de los ciudadanos.* Una comunidad que desea participar debe organizarse. Las gestiones locales efectivas apoyan la organización. Algunos países como Chile o Bolivia han establecido normas que facilitan y estimulan la organización social de base.
- *Apoyo a las instituciones de voluntarios.* La Cruz Roja, Bomberos o Defensa Civil son escuelas de solidaridad y efectivos apoyos a la gestión local.
- *Apoyo de los movimientos sociales, ONGs y universidades.* Los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y académicas pueden aportar conocimientos, ideas y recursos capacitados para mejorar la gestión local.
- *Planificación y ejecución participativas.* Las municipalidades efectivas cuentan con planes de desarrollo y presupuestos que han sido elaborados en consulta con la comunidad y son ejecutados con activo involucramiento ciudadano.

- *Ciudadanos informados e involucrados.* El proceso de participación exige de una ciudadanía oportunamente informada y motivada para participar.

49. ¿Cómo trabajar con otros actores locales para integrarlos a la acción municipal?

La participación ciudadana se complementa con una política abierta de alianzas con diversas instituciones públicas y privadas. Debe haber:

- *Coordinación con otras entidades públicas.* El buen gobierno local se coordina y aúna esfuerzos con otros niveles de gobierno, de modo pragmático y más allá de los signos ideológicos.
- *Gestión de servicios con la empresa privada.* El buen gobierno local se asocia con el sector privado para asegurar la provisión de servicios o bienes públicos, realizando luego la supervisión y control de las prestaciones entregadas.
- *Asociaciones público-privadas.* Además de licitar, privatizar o concesionar, cuando ello sea favorable para la gestión municipal, es posible establecer activos acuerdos de cooperación entre los agentes públicos y privados del desarrollo.
- *Asociativismo municipal.* Los municipios asociados entre sí potencian su capacidad para negociar con el gobierno central, apoyarse mutuamente, administrar servicios comunes o ejecutar proyectos de talla.
- *Hermanamientos internacionales* (o “partenariados”). Gobiernos locales de diversos países o regiones pueden establecer vínculos de cooperación e intercambio para aprender unos de otros y apoyarse técnicamente.

50. ¿Qué ocurre cuando se realiza una gestión abierta y participativa?

Un resultado final observable de un buen gobierno local, abierto y participativo, es que logra ampliar y reforzar las conductas cívicas del ciudadano, haciéndolo un efectivo aliado y multiplicador de las políticas públicas. Se crea y refuerza un entorno donde impera la *cultura de la confianza*. Se logra o puede lograrse:

- *Cuidado del aseo público y el medio ambiente.* El ciudadano responsable reduce su producción de basura, ayuda a reciclar, cuida parques y plazas y colabora en la preservación del ambiente (Atirá, Paraguay; La Pintana, Chile).
- *Respeto por las normas del tránsito.* Las personas conscientes usan el cinturón de seguridad, respetan al peatón y hacen cumplir la señalización de calles y carreteras (Viña del Mar, Chile).
- *Prevención de enfermedades.* El vecino consciente selecciona lo que come, realiza actividad física, controla preventivamente su salud y se asocia para ello. Así se previene y reduce la morbilidad y mortalidad (Movimiento de Municipios Saludables).
- *Pago de impuestos y tasas de servicio.* El ciudadano responsable paga sus impuestos, tasas por servicios y otros tributos oportunamente; ya que entiende que el buen gobierno local necesita recursos para prestar un buen servicio (Maldonado, Uruguay; Tacna, Perú).

- *Exigencia de transparencia y rendición de cuentas.* Del mismo modo que paga sus tributos, el buen ciudadano exige conocer el uso de los recursos (Porto Alegre, Brasil; Cotacachi, Ecuador).
- *Organización, opinión, propuestas.* El vecino activo se organiza en asociaciones barriales o cívicas, opina y hace proposiciones de acción al gobierno local (Villa El Salvador, Perú).
- *Desarrollo de una cultura cívica de la ciudadanía.* El buen gobierno local estimula la educación cívica ciudadana, comenzando en edades tempranas y predicando con el ejemplo (probidad de las autoridades locales).
- *El ciudadano actúa como agente de las políticas públicas.* En los buenos municipios, los ciudadanos comparten con las autoridades y funcionarios la preocupación e iniciativa por la correcta aplicación de las políticas públicas.

51. ¿Cuál es la importancia de generar una cultura de la confianza?

La “cultura de la confianza”⁸ es una condición esencial para lograr un desarrollo humano y sustentable. La existencia de relaciones de confianza es indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido. Sin un ambiente de confianza entre las personas y en las instituciones públicas y privadas, es difícil lograr procesos estables de ahorro, inversión e iniciativa productiva. Sin ese clima social positivo es también difícil que los ciudadanos asuman conductas cívicas solidarias y preventivas, que contribuyan a la sustentabilidad del desarrollo, la seguridad pública, la educación cívica o la salud preventiva.

52. ¿Cómo conseguir que los logros del buen gobierno local perduren?

Mediante la creación de instituciones que hagan que los logros obtenidos pasen a ser parte de la tradición de la ciudad y territorio, cualesquiera que sean las autoridades locales que vengan después. Tres ejemplos (los casos completos van en anexos):

- *Villa El Salvador, VES,* es un municipio distrital que forma parte de la aglomeración urbana de Lima, en Perú. Se origina en una invasión de terrenos desérticos a fines de los sesenta. La fuerte organización social (Comités Autogestionarios de Villa El Salvador), el liderazgo del alcalde (Michael Ascueta) y la creación de un parque de pequeñas industrias hacen de Villa un modelo integral de políticas de desarrollo urbano. Hoy día todos los limeños saben que si quieren abastecerse de muebles, cocinas, ropa o calzado a buen precio deben visitar a los industriales y comerciantes de Villa El Salvador. Pese a los años transcurridos –y a los múltiples alcaldes que se han sucedido en el poder- la institucionalidad de Villa ha sido más fuerte que los intentos por cambiar su vocación integral de lugar para vivir y trabajar.
- *Porto Alegre,* ciudad brasileña de más de un millón de habitantes, inicia la experiencia de los “presupuestos participativos” a comienzos de la década de los ochenta y este es continuado durante tres periodos más por diversos *prefeitos* (alcaldes) pertenecientes al Partido de los Trabajadores. La existencia del presupuesto participativo hace de Porto Alegre la ciudad elegida para realizar el Foro Social Mundial –una especie de capital mundial de las políticas sociales locales- durante varios años. Los gobiernos municipales actuales, de signo ideológico diferente al PT, han continuado tanto

⁸ Alain Peireffitte: "La Cultura de la Confianza": Editorial Andrés Bello, Madrid, Buenos Aires, Santiago.

con el presupuesto participativo como con el Foro, denominado ahora Conferencia Mundial de Ciudades. Los logros de los gobiernos locales de la década de los 90 están ya institucionalizados.

- En *Santiago de Chile* –entre 1990 y el 2000- la municipalidad lidera el proceso de repoblamiento del centro antiguo de la ciudad, consiguiendo su reactivación. 20 mil departamentos son construidos en ese periodo y otras tantas familias y parejas jóvenes se trasladan a vivir al centro de la capital. El centro histórico de la ciudad es remodelado y dinamizado y varios barrios antiguos se transforman radicalmente generando nuevos espacios para las universidades (barrio Republica), comercio (barrio Franklin) y vivienda (barrios del sector poniente). Estos logros se integran a la institucionalidad de la ciudad y pasan a ser parte de la misma. Los gobiernos municipales posteriores –pese a ser de otros signos políticos- han continuado y profundizado las políticas del alcalde Jaime Ravinet.

BIBLIOGRAFÍA:

- “*Descentralización y Democracia en América Latina*” (S. Valencia Carmona y M. Rosales). Capítulo Latinoamericano: “Descentralización y Democracia Local en el Mundo”. CGLU, Barcelona, 2007.
- Ficha de Investigación: “*Descentralización y Desarrollo Local en Chile*”. CGLU, Barcelona, 2007.
- “*El Buen Gobierno Local*”. M. Rosales. Universidad Bolivariana. Santiago, Chile, 2005. 250 páginas
- “*De Administración Municipal a Gobierno Local*”. Documento de trabajo, ACHM, 2006.
- “Compromiso de los Candidatos Presidenciales con la Asociación Chilena de Municipalidades”. ACHM, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- “*Descentralización del Estado en América Latina*”, Banco Mundial, Washington, 2000.
- “*Descentralización Fiscal en América Latina*”, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- “*Las Finanzas Locales en 15 Países de la Unión Europea*”, DEXIA Bruselas, 1998.
- “*Agenda Municipal Latinoamericana*”, FLACMA, Quito, 2002.
- “*Los Secretos del Buen Alcalde*”, Mario Rosales. IULA, Quito, 1993.
- “*Informe sobre Desarrollo Humano PNUD*”, 1990, 1995 y años siguientes.

Caso 1: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE, BRASIL

RESUMEN:

“La conquista del gobierno por medio del voto popular no agota la participación...” afirma Tarso Genro, Prefeito de Porto Alegre, *“al contrario, permite generar dos focos de poder democrático: uno, originado en el voto; otro, en las instituciones directas de la participación”*. En efecto, desde 1989 en esta populosa ciudad brasileña de más de 2 millones de habitantes, se lleva a cabo un proceso inédito: el presupuesto municipal es elaborado mediante un dinámico proceso de discusión en el que participan todos los barrios y agentes sociales. El proceso se inicia con la rendición de cuentas de lo acordado el año anterior. Y funciona muy bien.

DESARROLLO:

Es en 1989 cuando el recién electo prefeito Tarso Genro y sus colaboradores inician la audaz experiencia del Presupuesto Participativo. Es decir, elaborar el principal instrumento de gestión municipal –que determina el uso anual de los recursos financieros locales– mediante una amplia, sistemática y compleja consulta a los ciudadanos y agentes privados. Como dicen sus impulsores, el Presupuesto Participativo *“no se limita a “incentivar” la participación popular espontánea, a “realizar obras” o simplemente a “aceitar” los mecanismos de la democracia formal. Representa la creación de un nuevo centro de decisión que, junto al Poder Ejecutivo y al Legislativo locales, democratizan la acción política e integran a los ciudadanos a “nuevos espacios públicos”*.

El proceso se inicia todos los años en marzo y abril mediante una Primera Ronda de consultas donde se realiza la Rendición de Cuentas de la gestión municipal del año anterior y se eligen los delegados de cada barrio y área temática. Se da a conocer, también, una primera propuesta del nuevo presupuesto.

Para facilitar el proceso de consulta y discusión el municipio se ha dividido en 16 regiones –cada una conformada por varios barrios– y se han constituido 5 plenarios temáticos, de modo de permitir el debate “sectorial” de los problemas. Los 5 temas son: i) Transporte y Circulación; ii) Desarrollo Económico y Tributación; iii) Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano; iv) Salud y Asistencia Social y, v) Educación, Cultura y Esparcimiento.

Hasta comienzos de junio se llevan a cabo las denominadas Rondas Intermedias. En ellas las organizaciones de base, agentes sociales y ciudadanos discuten las prioridades y realizan nuevas propuestas en cientos de asambleas y reuniones. No es un proceso fácil ni sencillo. La gente discute con energía y pasión. No obstante, progresivamente los ciudadanos han aprendido a zanjar sus diferencias y a llegar a acuerdos de mutuo beneficio superando la etapa de la demanda fácil. Los equipos técnicos municipales apoyan entregando información y explicando la primera propuesta.

La Segunda Ronda se realiza durante junio y julio. En estas reuniones la población elige, de modo directo, en cada una de las regiones y áreas temáticas, 2 consejeros titulares y 2 suplentes para conformar el Consejo del Presupuesto Participativo, COP. Son electos 32 consejeros titulares de las regiones y 10 de las áreas temáticas. En esta ronda el Gabinete de Planificación de la Prefeitura Municipal, GAPLAN, da información adicional –agregados del gasto y estimaciones de ingresos– y las regiones y áreas temáticas entregan por escrito sus prioridades y demandas. A partir de este momento se inicia la elaboración y discusión definitiva del nuevo presupuesto, del modo siguiente:

- Elaboración de la primera matriz presupuestaria de carácter indicativo por el GAPLAN con la información obtenida, asignándose puntajes a las prioridades de cada región para integrarlas debidamente.
- Funcionamiento del Consejo del Presupuesto Participativo, COP, integrado por los 32 delegados de regiones, 10 de áreas temáticas, 1 representante de la Asociación de Moradores de Porto Alegre y 1 representante del Sindicato de Municipales. Total 44 miembros. El COP define su cronograma de trabajo y recibe capacitación.
- El Gobierno Municipal discute y delibera sobre la matriz presupuestaria resultante del proceso a ese momento. Una nueva matriz de carácter propositivo es elaborada y entra a la discusión.
- En septiembre, el Consejo del Presupuesto Participativo, COP, discute y delibera sobre la nueva matriz presupuestaria teniendo como referencia las prioridades de las regiones, áreas temáticas y por el Gobierno Municipal.
- Redacción final del presupuesto por el Gabinete de Planificación sobre la base de toda la información y negociaciones realizadas.
- Entrega el 30 de septiembre (plazo legal) de la propuesta presupuestaria a la Cámara Legislativa para su discusión y aprobación. A más tardar el 30 de noviembre los legisladores votan la propuesta presupuestaria.
- Hasta el 31 de diciembre, elaboración del Plan de Inversiones operativo resultante, con participación del GAPLAN, el COP y los departamentos y unidades de Gobierno Municipal.

El proceso descrito corresponde a un año determinado de la década de los noventa. No obstante el procedimiento descrito es resultado de un largo aprendizaje. Al comienzo la gente realizaba demandas excesivas y no entendía bien los procedimientos. Luego, mediante ensayo y error, asistencia técnica y capacitación de todos los actores –incluido el propio Gobierno Municipal—se va ordenando y sistematizando el método.

Así se llega a establecer una normativa interna del proceso, que ahora todo el mundo respeta. Como dicen los actores locales, el Presupuesto Participativo no es una solución mágica ni resuelve todos los problemas. Pero ha permitido que los ciudadanos de Porto Alegre se integren activamente a las tomas de decisiones y acciones de su Gobierno Local. Y también ha permitido que la Rendición de Cuentas municipal sea efectiva y que la gestión municipal sea transparente.

FORTALEZAS:

- Decisión política y tenacidad del Gobierno y Legislativo Municipal de llevar a cabo un proceso inédito y riesgoso de participación ciudadana.
- Comprensión, involucramiento y respaldo de los ciudadanos, organizaciones sociales y agentes privados al proceso participativo.
- Liberación de iniciativas, recursos y energías sociales adicionales que han favorecido el proceso de desarrollo económico y social de Porto Alegre.
- Durante 3 periodos ha habido continuidad en la gestión municipal y en los equipos de trabajo.
- Efectiva autonomía municipal en el sistema brasileño.

DEBILIDADES:

- Al comienzo hay cierta anarquía y confusión. La gente acumulaba demandas no satisfechas que eran entregadas al Gobierno Municipal para su solución inmediata.
- Proceso de aprendizaje largo y dificultoso.

- Falta de respaldo legal al proceso los primeros años. El Presupuesto Participativo se hacía “de hecho”.

RESULTADOS:

- Desde 1989 hasta la actualidad, todos los años la Prefeitura Municipal de Porto Alegre define el uso anual de sus recursos financieros y las prioridades de la gestión, mediante un abierto proceso de consulta ciudadana denominado Presupuesto Participativo.
- En 1997 la planificación del desarrollo de largo plazo es establecida por medio del mismo procedimiento.
- La experiencia constituye un ejemplo internacional de transparencia de la gestión local y de amplio involucramiento ciudadano.
- Apoyo político de los ciudadanos al Presupuesto Participativo.

Contactos y Referencias: Tarso Genro, ex Prefeito Municipal de Porto Alegre: “El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre”. Instituto del Banco Mundial.

Redacción: Mario Rosales mariosaleschile@gmail.com con apoyo de la Fundación F. Ebert.

Caso 2: VILLA EL SALVADOR Y SU PARQUE INDUSTRIAL, EN LIMA, PERU

“He realizado exportaciones a Italia y Japón. Algunas ventas superan los 40 mil dólares, lo que me permite desarrollarme y dar trabajo a más personas”.
Artesano Julián Aroste Moreano. “El Comercio” de Lima.

RESUMEN: *Villa El Salvador es una leyenda. El movimiento social que invade tierras urbanas en Lima, en 1971, origina la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES, 1973), que urbaniza, ordena, construye viviendas y hace desarrollo en el desierto al sur de la ciudad. Villa El Salvador es reconocida como Municipalidad Distrital (1983), es visitada por el Papa (1985) y recibe reconocimiento y apoyo internacional (premio Príncipe de Asturias, España, 1987). Menos conocido, pero igual de relevante es el Parque Industrial -que alberga a más de 900 pequeñas y medianas industrias- y contribuye eficazmente al desarrollo económico y equilibrio social de la localidad. El municipio de Villa El Salvador posee 325 mil habitantes (1998).*

DESARROLLO:

En mayo de 1971, 200 familias invaden tierras privadas vacías ubicadas al sur de Lima. Se genera un fuerte conflicto con la Junta Militar, presidida por Juan Velasco Alvarado, que se acrecienta con la llegada de miles de nuevas familias en los días siguientes. Al final se llega a un acuerdo y los pobladores son trasladados a un área desértica cercana, próxima al mar y a la Carretera Panamericana, ubicada a 25 kilómetros del centro de Lima. Desde sus inicios, Villa El Salvador es un excepcional proceso social. Destaca la fuerte organización de los pobladores. La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, CUAVES, se estructura de modo piramidal: a fines de los años 70 las mil manzanas tienen 5 mil dirigentes y Villa cuenta con 125 mil habitantes. De este modo, los pobladores generan capacidad de autogobierno, de presión y de negociación a la vez.

El acuerdo inicial con el gobierno central no sólo implica un reconocimiento sino también la canalización de apoyos. La "etapa de planeamiento" permite una ordenada ocupación del espacio estableciéndose áreas de vivienda, comercio, recreación, de producción agrícola y, en particular, terrenos para el Parque Industrial. No obstante, los espacios dejados para la instalación de industrias no logran atraer empresas externas por razones variadas: infraestructura de servicios precaria, imagen social inestable o falta de apoyo técnico, financiero y gubernamental.

A partir de 1986 -bajo la alcaldía del profesor de origen español, Michel Ascueta- la Municipalidad y la Asociación de Productores -que agrupa a los artesanos y talleres establecidos en la Villa- reorientan el parque al servicio de los microempresarios y talleres, que funcionan en las viviendas.

En especial, se consigue el estratégico apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, que otorga asistencia para organizar el Parque Industrial. Se identifican 7 actividades principales: i) carpintería de madera; ii) carpintería metálica; iii) fundición; iv) confecciones; v) calzado y productos del cuero; vi) artesanías; vii) industria de alimentos. La Asociación de Productores -primeros usuarios del Parque- se reorganiza por ramas de actividad, las que coinciden con las 7 actividades y con las manzanas del Parque asignadas. El Parque continúa progresando hasta 1990, llegando a establecerse más de 800 empresas, que elaboran 92 productos.

Entre 1991 y 1995, la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales, APEMIVES, y la Municipalidad de Villa El Salvador entran en crisis por motivos internos, por la crítica situación del país y por el cambio de modelo económico. La crisis repercute en el desarrollo y operación del Parque, generándose

múltiples conflictos al interior de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur, AAPICS. Muchos pequeños industriales abandonan el Parque Industrial y la Villa.

A fines de 1995, con la bandera de promover el desarrollo económico y social, Michael Ascueta retorna a la alcaldía, elegido con el 58% de los votos. Se inicia un periodo de mayor estabilidad social, se elabora el Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador y se crea el Centro de Desarrollo Empresarial, para reactivar el Parque Industrial. Catapultada por su éxito como movimiento social de pobladores que buscan resolver sus problemas de vivienda y empleo, Villa El Salvador se expande sistemáticamente. En 1972 tiene 73 mil habitantes; en 1981 alcanza a 134 mil; en 1993 aumenta a 255 mil y tiene más de 300 mil a fines de la década de los 90. Por su parte, el Parque Industrial alberga alrededor de mil micro empresarios, que elaboran 461 productos diversos comercializados en Perú o, recientemente, exportados.

FORTALEZAS:

- Apoyo del movimiento social, CUAVES, que posee una gran visión de desarrollo.
- Temprana organización de los artesanos y pequeños industriales de Villa.
- Apoyo de la Municipalidad de Villa El Salvador y de su alcalde Michael Ascueta.
- Plan de desarrollo municipal, con incorporación del componente productivo.
- Capacidad de desarrollar alianzas y movilizar apoyos del gobierno central, privados (ONGs) y de organizaciones internacionales (ONUDI, Canadá, Europa).

DEBILIDADES:

- Gran sensibilidad del funcionamiento del Parque ante las crisis políticas y sociales.
- Conflicto de movimiento social CUAVES y pequeños empresarios (planificación local vs. mercado).
- Insuficiente capacitación, asistencia técnica y financiera para mejorar la calidad de los productos y conseguir mejores precios.
- Fuerte presión migratoria y crecimiento poblacional generan inestabilidad social en Villa El Salvador.

RESULTADOS:

- Funcionamiento efectivo del Parque Industrial de Villa El Salvador, con cerca de 1.000 empresas ubicadas en 388 hectáreas que elaboran cerca de 500 productos.
- Asistencia técnica e inversión del gobierno central (US 6,44 millones), de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y otros entes internacionales (US 2,34 millones).
- Capacidad innovadora que permite mejorar la calidad e iniciar exportaciones a Ecuador, Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Argentina, Italia, Alemania, España.

Contactos: Michael Ascueta, ex alcalde de Villa El Salvador: ascuetam@terra.com.pe

Página Web: "Amigos de la Villa El Salvador": <http://helios.unive.it/~sattin/amigos.htm>

Redacción: Mario Rosales mariorosaleschile@gmail.com, con apoyo de Fundación Friedrich Ebert.

Caso 3: REPOBLAMIENTO, RECUPERACIÓN Y ORDENAMIENTO DE BARRIOS ANTIGUOS EN SANTIAGO DE CHILE

RESUMEN: *Entre 1940 y 1990 la comuna de Santiago -centro del Gran Santiago y capital política de Chile- se deteriora, pierde población y su infraestructura de servicios queda subutilizada con un alto costo económico y social por el traslado de sus habitantes. La Municipalidad –bajo la alcaldía de Jaime Ravinet- y la Corporación de Desarrollo de Santiago lideran desde 1990 un exitoso repoblamiento, en alianza con la sociedad civil, empresa privada y gobierno central. Ello permite construir 20 mil nuevas viviendas, recuperar 50 mil habitantes y mejorar el paisaje urbano con beneficios económicos, sociales y ambientales. La comuna de Santiago tiene ahora cerca de 300 mil habitantes.*

DESARROLLO:

A fines de los 80, la zona céntrica de la capital chilena -la comuna de Santiago- se deteriora y pierde población, en especial en sus barrios antiguos. Sus habitantes disminuyen de 450 mil en 1940, a 230 mil a comienzos de los 90. Las residencias se habilitan como bodegas, se arriendan por piezas o quedan deshabitadas. Por su parte, la aglomeración metropolitana de Santiago -con 34 comunas- crece llegando a 6 millones de habitantes, los que se establecen en asentamientos periféricos con alto costo de urbanización por la extensión de los servicios. Un nuevo residente en la periferia cuesta al Estado 6.500 dólares; este valor se reduce a 363 dólares en la comuna de Santiago. Pese a despoblarse, el centro de Santiago cuenta con buena infraestructura, transporte, equipamiento, áreas verdes, universidades e institutos técnicos.

A comienzos de los 90, la Municipalidad decide revertir el despoblamiento utilizando la "Estrategia de Desarrollo Urbano" -elaborada por la Universidad Católica aunque sin consulta a la comunidad- y la Corporación de Desarrollo, presidida por el Alcalde, que integra a empresas, universidades, bancos, comercio, y cooperativas de vivienda. Para actualizar la "Estrategia" se realiza la 1ª. Convención de Santiago que permite a 60 mil dirigentes analizar problemas y proponer soluciones. Así se estructura la propuesta de desarrollo, base del Programa de Repoblamiento, con sus principales elementos:

- Construcción del Parque Los Reyes, con recursos municipales y de la cooperación española, que transforma la ribera del Río Mapocho en área verde valorizando la zona.
- Banco de Terrenos: catastro de los inmuebles y terrenos en venta a precios de mercado.
- Bolsa de Demanda, con familias dispuestas a adquirir un departamento en la comuna.
- Subsidio de Renovación Urbana, del Ministerio de Vivienda, que otorga hasta 6 mil dólares a la familia que compre vivienda en la comuna (equivale a un tercio del ahorro realizado por familia asentada, al aprovechar la infraestructura de servicios existente).
- El Banco del Desarrollo y otros bancos privados otorgan crédito hipotecario de hasta 25 años plazo, para financiar parte no cubierta por el ahorro familiar y el subsidio estatal.
- Cooperativa "HABITATCOOP" inicia los primeros departamentos para familias con ahorro básico. Más adelante, otras constructoras privadas edifican nuevas viviendas.
- La Municipalidad y la Corporación de Desarrollo realizan una fuerte campaña de mejoramiento de la imagen de la comuna y difunden las bondades de vivir en ella.

De este modo, se genera una positiva dinámica en la cual las empresas constructoras compran terrenos y viejas casas para construir viviendas al conocerse la demanda existente. La Municipalidad y la Corporación de Desarrollo -la cual se constituye en espacio de acuerdos- facilitan el proceso, entregan información a los agentes privados, estimulan la organización de usuarios y familias y realizan inversiones ordenando los barrios. Destaca, también, la promoción y respaldo a los Comités de

Adelanto en los 20 barrios de la comuna, para facilitar la participación e involucrar a los ciudadanos, organizaciones barriales y agentes privados.

El programa es acompañado con acciones de ordenamiento como: i) la construcción del Parque de Los Reyes; ii) reubicación y formalización del comercio ambulante (barrio Franklin, centro de Santiago); iii) transformación de terminal ferroviario en el Centro Cultural "Estación Mapocho"; iv) erradicación de servicios conflictivos (cárcel, terminal de buses); v) establecimiento del barrio universitario "República"; vi) recuperación de barrios clásicos ("Londres", "Concha y Toro"); vii) mejoramiento de pasajes; viii) reconstrucción y pintado de fachadas antiguas; ix) hermoejamento de plazas; x) remodelación y peatonización del centro de Santiago.

FORTALEZAS:

- Apoyo de autoridades locales, gobierno central y una agencia de cooperación internacional.
- Participación ciudadana, generada desde la 1ª Convención de Santiago.
- Involucramiento privado en gestión y financiamiento (bancos, empresas, comercio).
- Programa de Repoblamiento es parte de estrategia integral de desarrollo.
- Emulación entre los barrios y efecto multiplicador comunas colindantes.

DEBILIDADES:

- Dificultad para sostener la participación ciudadana y de actores sociales en ciertos barrios
- Cambios drásticos en el paisaje urbano con pérdida, a veces, de antiguas edificaciones.
- Familias de bajos ingresos dejan la comuna de Santiago, no integrándose al proceso.

RESULTADOS RELEVANTES:

- Repoblamiento de la comuna de Santiago, mediante la construcción de más de 20 mil nuevas viviendas -con una inversión privada superior a los mil millones de dólares-;
- Asentamiento de alrededor de 50 mil personas (hasta 1999); y fuerte ritmo de construcción que ubica a la comuna como primera en el país en la edificación de viviendas y oficinas.
- Ordenamiento y revalorización del espacio urbano, con positivo impacto ambiental como reducción del número de viajes, tiempo y distancia recorridos en transporte público; disminución de la contaminación y congestión vehicular; formalización del comercio ambulante; incremento de áreas verdes; y, ampliación de áreas peatonales.
- Participación y aportes de la comunidad, sociedad y empresa privada, a través de la Corporación de Desarrollo; de la Primera Convención de Santiago; de los Comités de Adelanto barriales; y del involucramiento de agentes privados para intervenir el espacio urbano.
- Diseño y aplicación de un modelo de ordenamiento, que transforma la comuna de Santiago y produce efectos multiplicadores en comunas colindantes y otras ciudades.

Responsables: Pablo Contrucci, ex Director Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo de Santiago y Mauricio Valenzuela, ex Director Municipal de Planificación. Jaime Ravinet, ex Alcalde de Santiago.

Redacción: Mario Rosales, de la Asociación Chilena de Municipalidades. mariorosaleschile@gmail.com

Caso 4: PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN SAN IGNACIO GUASU, PARAGUAY

RESUMEN:

El Intendente Crispiniano Mazacote tiene razones para estar satisfecho. A pocos meses del término de su periodo –las elecciones municipales son en noviembre del 2.001 y no se permite la reelección-- tiene mucho que mostrar. La ciudad que entrega tiene resueltos muchos de sus problemas. Provisión de agua potable, empedrado de calles, iluminación de barrios. Pero eso no es lo fundamental. La clave es el medio: el “Plan Estratégico Participativo”, en el que participan los barrios urbanos y comarcas rurales a través de sus potenciadas organizaciones. De ese modo se elabora y ejecuta el plan, el que integra las ideas y aportes de los ciudadanos. No son los peces lo que más importa, sino el haber aprendido a pescar.

DESARROLLO:

San Ignacio se ubica en el departamento de Misiones y posee 25 mil habitantes, de los cuales 12 mil habitan en el casco urbano y el resto en el entorno rural. La Municipalidad cuenta con 60 empleados, de los cuales el 40% posee calificación. Un orgullo del Intendente Mazacote son los estímulos que reciben los empleados para estudiar. En cambio, afirma, trabajan horas extraordinarias gratuitas para atender a las organizaciones de los barrios y comarcas.

El Plan Estratégico Participativo se empieza a aplicar en 1997 con apoyo de la Gobernación de Misiones y del Programa PRODEP, con apoyo de USAID. La elaboración del plan se realiza en múltiples talleres, mesas de trabajo y asambleas en los que participan las organizaciones sociales territoriales, los diversos sectores ciudadanos (jóvenes, mujeres, tercera edad) y otras instituciones de la sociedad civil y la empresa privada. Se usa un método de visualización mediante tarjetas que permite objetivar la discusión llegando a conclusiones concretas, a compromisos y a plazos de acción. Las etapas del Plan son las siguientes:

- *Asamblea de la Ciudad* donde las fuerzas vivas se comprometen y elaboran una *Visión* de lo que desean llegar a ser como municipio.
- *Talleres barriales*, donde los dirigentes y vecinos establecen los problemas prioritarios, la manera de resolverlos, el aporte del barrio y lo solicitado a la municipalidad.
- *Mesas de Concertación*, donde los jóvenes, empresarios, mujeres, comerciantes y artesanos establecen también compromisos de acción.
- Trabajo de los *Equipos Técnicos Municipales*, para transformar los resultados del proceso anterior en un documento de Plan y en Proyectos específicos.

El documento del Plan de San Ignacio tiene: i) Datos generales; ii) Visión; iii) Turismo y Medio Ambiente; iv) Mujer y Niñez; v) Comunicación y Transporte; vi) Producción y Empleo; vii) Educación; viii) Salud; ix) Organización y Participación Ciudadana; x) Juventud, Recreación y Deportes; xi) Diagnóstico Físico Urbano (Población, Relieve, Uso del Suelo, División Barrial, Estado Calles, Transporte Público, Señalización y Tránsito, Agua Potable, Energía Eléctrica); xii) Resultados de los Talleres Barriales.

FORTALEZAS:

- Apoyo del Intendente, de la Junta Municipal, Fuerzas Vivas e Iglesia.

- Involucramiento de la comunidad y fortalecimiento de las organizaciones barriales y sectoriales.
- Alianzas con instituciones externas: PRODEP/USAID y Gobernación de Misiones.
- Motivación y compromiso del personal municipal.

DEBILIDADES:

- Al inicio del proceso: relativa apatía de la ciudadanía y organizaciones
- El apoyo se interrumpe antes de finalizada la ejecución del Plan.
- La continuidad del proceso depende, en parte, de los resultados de las elecciones municipales.
- Atraso en la ejecución del plan de obras el último año.

RESULTADOS:

- Construcción de 80 cuadras de empedrados de calles, 40 cuadras de jardines; 33 cuadras iluminadas, 2 avenidas asfaltadas; 5 escuelas, 7 pozos artesianos; 6 puentes rurales; mejoramiento de 35 caminos vecinales, entre las obras principales.
- Recuperación del centro histórico y arborización de la ciudad.
- Creación y apoyo de 400 comisiones vecinales urbanas y 26 juntas comunales rurales.
- La inversión se realiza básicamente con recursos municipales y de la comunidad.
- No obstante, se consiguen apoyos adicionales españoles, de la gobernación y de organizaciones públicas y privadas externas.
- Fortalecimiento de la gestión municipal por calificación y continuidad del personal local.

Contactos: Crispiniano Mazacote, ex Intendente de San Ignacio Guasú, de Misiones. Víctor Achucarro. Asesor Externo. victorse@telesurf.com.py

Redacción: En “Propuesta de Política de Fomento a los Gobiernos Subnacionales en Paraguay” de la Secretaria Nacional de la Reforma del Estado y la GTZ alemana (escrito por Mario Rosales. E. mail: mariosaleschile@gmail.com)

Caso 5: LA ASAMBLEA CANTONAL DE COTACACHI, EN ECUADOR

RESUMEN:

El cantón de Cotacachi, en Ecuador, tiene 36 mil habitantes (1997) de los cuales alrededor de la mitad pertenece a etnias indígenas. El 80% de la población habita en el sector rural, ya que las principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería. En la pequeña ciudad de Cotacachi hay también numerosas artesanías de cuero, las que sumadas a los lagos y otras bellezas naturales, la hacen muy atractiva para el turismo. Pero, además, en Cotacachi funciona una activa Asamblea Cantonal –con representantes de todas las fuerzas vivas locales- la que le ha permitido elaborar un Plan de Desarrollo que se encuentra en plena ejecución. Su alcalde es Auki Tituaña un carismático dirigente indígena, que lidera un proceso de gestión participativa y abierta y que cuenta con fuerte respaldo de la población.

DESARROLLO:

El 19 de mayo de 1996 asume la alcaldía de Cotacachi el líder quechua Auki Tituaña. Bajo el lema “*ama quilla, ama llulla, ama shua*” –que en lengua originaria quiere decir: no ser ocioso, no ser mentiroso y no ser ladrón- la nueva administración inicia su gestión. Una de las primeras actividades es convocar a la Primera Asamblea de la Unidad Cantonal en la que participan más de 300 organizaciones territoriales (barrios y comunidades), sociales, gremiales, educacionales, gubernamentales, no gubernamentales y empresarios privados.

De este modo, se inicia un amplio proceso participativo que sienta las bases para la elaboración del Plan de Desarrollo de Cotacachi. Como parte del proceso se realizan inicialmente 10 talleres de diagnóstico participativo en las tres zonas en que divide el cantón: andina, subtropical y urbana. Además: 4 eventos interculturales, 2 foros sobre medio ambiente, un diagnóstico institucional municipal y, más adelante, la Segunda Asamblea de la Unidad Cantonal. Esta intensa actividad permite:

- Construir una visión colectiva del cantón para el siglo XXI.
- Definir la misión de cada sector y de los actores locales.
- Identificar las acciones a ejecutar para cada sector y por los diversos actores.
- Crear mecanismos colectivos de evaluación y control social.
- Generar una conducta de responsabilidad compartida entre el municipio y los sectores sociales organizados.

De ahí en adelante la Asamblea Cantonal funciona como una instancia permanente, con los siguientes comités intersectoriales de trabajo: salud, turismo, gestión ambiental, producción y modernización municipal. La municipalidad apoya las actividades de la Asamblea con personal técnico y administrativo. La Asamblea Cantonal es encabezada por un Consejo de Desarrollo y Gestión integrado por 16 personas representativas, entre las que se cuentan el alcalde, un concejal y un funcionario municipal.

Diversas organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional han acudido para apoyar. IBIS - Dinamarca, Terra Nueva, Agencia Popular Noruega, Ayuda en Acción, CARE, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y la Unión Internacional de Municipalidades han colaborado, de diversos modos, el proceso participativo.

Las obras que la Asamblea ha recomendado se ejecutan con participación de la comunidad mediante “*mingas*”, una tradicional forma de trabajo voluntario. De este modo, se estima que la comunidad aporta

entre un 10 y un 14% del valor de las obras realizadas. El resto proviene del presupuesto municipal, de aportes de otras instituciones estatales, no gubernamentales y de la cooperación internacional.

De este modo, el presupuesto cantonal –de cerca de US 400 mil anuales- se ha visto varias veces aumentado. US 1,2 millones han provenido del gobierno, 3,6 millones de ONGs y organizaciones internacionales y 1 millón de dólares adicionales, de la propia comunidad..

FORTALEZAS:

- Liderazgo del Alcalde y apoyo del Concejo Municipal.
- Realización de la Asamblea Cantonal y constitución de esta como una instancia permanente de participación.
- Apoyo técnico y administrativo para el trabajo del Consejo de Desarrollo y sus Comités permanentes.
- Entusiasta y sostenido apoyo de la comunidad.

DEBILIDADES:

- Inicialmente la gente no cree suficientemente en la Asamblea Cantonal como mecanismo de participación.
- Falta una mejor sintonía entre el alcalde, el Concejo y la Asamblea.
- La capacidad técnica de la Municipalidad es insuficiente para la magnitud de las tareas asumidas.
- Falta apoyo del gobierno central.

RESULTADOS:

- Instauración de un proceso participativo amplio, plural y sostenido a partir del liderazgo de un alcalde quechua.
- Funcionamiento permanente de la Asamblea Cantonal y aprobación de un Plan de Desarrollo Local.
- Incremento de los ingresos municipales y realización de obras y mejoramiento de los servicios. En el periodo entre 1.996 y el 2.000 los recursos municipales de US 400 por año se multiplican varias veces con recursos comunitarios, gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. Los mayores recursos movilizados superan los US 5 millones.
- El alcalde Tituaña es reelegido el año 2.000 con el 80% de la votación.

Contactos: Economista Auqui Tituaña, Alcalde de Cotacachi. Teléfonos: 915.115 y 915.029. Fax 915.029. Cotacachi, Ecuador.

Redacción: Mario Rosales mariosaleschile@gmail.com y Rosa Ferrer, de IULA/SACDEL

Caso 6: LA EMPRENDEDORA CIUDAD INDUSTRIAL DE RAFAELA, ARGENTINA

RESUMEN:

Rafaela es la tercera ciudad de la provincia de Santa Fe, en Argentina, y cuenta con alrededor de 80 mil habitantes. Es una pequeña urbe, típica de la pampa trasandina con su plaza central, sus cuatro bulevares y el ajetreo de jóvenes y paseantes que transitan y conversan. No obstante, la particularidad de Rafaela es su extraordinario dinamismo económico con sus 450 industrias de todos los tamaños – incluso algunas de exportación- lo que le da una calidad de vida y paz social poco común. La primera explicación del fenómeno, está en el carácter emprendedor de los primeros migrantes y fundadores llegados la segunda mitad del siglo XIX. Proviene, básicamente, de la región del Piamonte, en Italia. Austeros, trabajadores, de origen social humilde los primeros rafaelinos se dieron maña para, con recursos escasos, transformar una región agrícola en una pujante ciudad industrial. Al entrar Argentina a un proceso de reconversión y de inserción mayor en la economía mundial, la Intendencia Municipal de Rafaela ha asumido, desde 1991, un rol muy activo como promotora del desarrollo local para enfrentar, así, la crisis económica que amenaza a industrias y empleos.

DESARROLLO:

En un principio fueron las actividades agrícolas, luego las agroindustrias ligadas a las lecherías, las curtiembres y la producción agropecuaria. Con sus propias manos, los artesanos de Rafaela crean las primeras maquinarias agrícolas, base de la actual industria metal mecánica. En la actualidad en los alrededores de Rafaela se encuentran diseminadas alrededor de 450 industrias de todos los tamaños, muchas ubicadas en un *parque industrial* que proyecta expandirse. Hasta 1990, el proceso industrial y productivo rafaestino marchaba por el empuje de las propias industrias y sus numerosas *cámaras* que agrupan a las diversas ramas de la producción, integradas todas en el poderoso *Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos*, que integra a otros municipios colindantes.

La Municipalidad muestra una situación económica precaria y su estructura administrativa no funciona de modo efectivo. Luego, la primera tarea es ordenar la casa. A partir de 1991 las nuevas autoridades municipales inician un proceso de modernización municipal logrando un presupuesto equilibrado, mejorando la calidad de los procesos municipales y abriéndose hacia el sector privado.

La Intendencia Municipal advierte también el peligro que representa para sus principales actividades económicas la integración de Argentina en el mercado mundial y los ajustes estructurales en las clásicas políticas económicas intervencionistas y proteccionistas del país. El nuevo intendente, Omar Perotti, y sus equipos deciden desarrollar una política más abierta de fomento productivo y se crea la *Secretaría Municipal de Programación Económica*, con la filosofía de concertarse con los actores privados organizados y, de ese modo, apoyar al sector productivo en particular a los empresarios medianos y pequeños. De este modo, la Municipalidad de Rafaela pasa de ser una buena administradora de servicios a convertirse en un gobierno local promotor del desarrollo económico.

Para ello se desarrollan vínculos con las organizaciones propias de los productores –que poseen una larga tradición de representación y acción gremial- de modo de apoyar sus actividades y no sustituirlos ni competir con ellos, con tareas paralelas y no coordinadas. El principal instrumento de acción municipal es la mencionada *Secretaría de Programación Económica* que realiza, entre otras, las siguientes iniciativas:

- Organización de los pequeños empresarios, apoyando la creación de la *Cámara de la Pequeña Industria de Rafaela*, CAPIR, la que una vez operando se integra al *Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos* como una organización especializada.
- Desarrollo de un *programa de apoyo a la comercialización de productos de los medianos y pequeños emprendedores*, mediante giras de negocios, capacitación y, últimamente, la creación de un portal y una página web con ese fin.
- Creación de un *programa de asistencia técnica* para apoyar mediante *extensionistas* a las industrias medianas y pequeñas.
- Creación del *Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local, ICEDEL*, para servir a los pequeños empresarios.
- Construcción del *Parque Industrial* y de su extensión actualmente en proceso.
- Apoyo a la conformación del *Centro de Desarrollo Empresarial* –con apoyo del BID- programa pionero ejecutado por el Centro Comercial e Industrial y apoyo municipal.

Las políticas municipales son bien recibidas por los empresarios, en particular por los más medianos y pequeños, quienes son los primeros beneficiados. No obstante, la filosofía de la Municipalidad es que toda política o acción de fomento debe realizarse en conjunto con las organizaciones empresariales. De este modo, se puede afirmar que en Rafaela opera una sólida alianza entre el sector público local y el sector privado –al que se agregan las universidades- que ha dado origen a una red articulada de organizaciones de apoyo y una compleja batería de políticas que utilizan variados instrumentos de fomento y apoyo.

El observador externo no puede dejar de asombrarse por la existencia misma del sólido proceso productivo rafaelino, que sitúa a la ciudad con ingresos per cápita comparables con ciudades industriales como las cercanas Rosario y Córdoba. No obstante, surgen dudas sobre sus capacidades para resistir los embates del actual proceso de reestructuración y ajuste que sufre la economía argentina. Una de las características del proceso rafaelino es su carácter endógeno, originado y centrado en la capacidad de agentes locales, con un gran arraigo en el territorio y con las tradiciones que allí se han gestado.

La interrogante es entonces: ¿tendrá el proceso de desarrollo de Rafaela y sus dinámicos actores actuales la capacidad para enfrentar la crisis y salir airoso del otro lado del túnel oscuro que recorre la economía argentina en la actualidad?. Según uno de los más connotados conocedores del proceso – Pablo Costamagna, ex jefe de la Secretaría de Programación Económica- la respuesta es positiva con condicionantes. “*Rafaela saldrá adelante una vez más*”, afirma, “*siempre y cuando se preocupe y resuelva bien 3 desafíos: mejorar sus capacidades exportadoras, desarrollar una buena capacidad de innovación tecnológica y formar una nueva generación de emprendedores jóvenes que asuman el relevo y sepan afrontar los nuevos tiempos...*”. Tarea nada fácil, pero tarea planteada con claridad. Costamagna expresa el sentir de otros agentes públicos y privados locales. El desafío está establecido.

FORTALEZAS:

- La austera tradición y cultura emprendedora y productiva existente entre los grupos empresariales, industriales, comerciales y agrícolas de Rafaela.
- La institucionalidad del sector privado que ha desarrollado fuertemente sus capacidades asociativas y de acción colectiva en el Departamento de Castellanos.
- Capacidad de la Intendencia Municipal para jugar un rol catalizador en el desarrollo económico local.
- Apertura y visión de los grupos empresariales para establecer alianzas y políticas consensuadas con la Municipalidad.
- Capacidad para establecer vínculos y conseguir recursos externos, en especial los recursos BID para la investigación y la innovación.
- El núcleo rafaélino es centro de un entorno productivo departamental mayor que integra a otros dos municipios y totaliza alrededor de 800 empresas.

DEBILIDADES:

- Ciudad y entorno inmediato pequeño, por tanto relativa debilidad para enfrentar los procesos y evolución de la economía nacional y mundial.
- La Intendencia Municipal ha restado prioridad últimamente a las políticas de desarrollo económico, si bien continúa con ellas.

RESULTADOS:

- La Intendencia Municipal desarrolla –desde 1991- un *Programa de Modernización Municipal* basado en obtener orden presupuestario, recaudar mayores recursos propios e incorporar calidad en los procesos administrativos y de servicios ganando el *Premio Nacional a la Calidad* (1995).
- Creación de la *Secretaría de Programación Económica* (1991) e intervención de la Intendencia como facilitadora e impulsora del desarrollo económico local en *alianza* con los actores productivos.
- Diseño del *Plan Estratégico* para potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional (1996).
- Existencia de una red institucional de apoyo al desempeño de las cerca de 450 empresas rafaélinas, conformada principalmente por el *Centro Comercial e Industrial*, la *Secretaría de Programación Económica*, el *Centro de Desarrollo Empresarial* (1996) y el *Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local* (1997).

Contactos: Daniel Frana y Gustavo Pieroni. Secretaría de Programación Económica. e-mail: spe@rafaela.gov.ar

Redacción: Mario Rosales, mariorosaleschile@gmail.com y Angelina Vásquez, Fundación F. Ebert.

Caso 7: EL ABC DE SAO PAULO, BRASIL, Y SU ESTRATEGIA DE DESARROLLO

RESUMEN: *La Región del ABC paulista incluye a 7 prefecturas municipales de las 33 que conforman al área metropolitana del gran Sao Paulo. Con sus 2.3 millones de habitantes y un producto estimado de 18 mil millones de dólares, el ABC ha sido durante 45 años el polo micro regional de mayor dinamismo del Brasil aportando el 14% del producto del Estado, equivalente al 2.5% del país. Las políticas del Gobierno Federal y otros gobiernos estaduais han estimulado la diseminación de industrias del parque industrial de Sao Paulo. Parte de la industria automotriz ha trasladado sus plantas a otras regiones atraídas por diversos incentivos fiscales. Esto, adicionado a la crisis económica, ha impactado negativamente la economía del ABC que ha perdido empleos. A comienzos de los noventa los actores locales –liderados por los gobiernos municipales- han mostrado capacidad para concertarse y diseñar políticas que reduzcan la pérdida de capacidad productiva e incrementen y hagan sustentable el proceso de desarrollo. Llama la atención la concertación permanente entre los gobiernos estadual y municipal, las grandes empresas y los sindicatos. A estos actores se han sumado las universidades y ONGs.*

DESARROLLO: En Estado de Sao Paulo es sede de las principales industrias automovilísticas y petroquímicas del país y genera, por sí solo, alrededor del 40% del PIB del Brasil. Gran parte de las actividades económicas del Estado paulista se localizan en la microregión denominada ABC. Al visualizar al ABC en el mapa de la región se establece que está situado en el centro del corredor vial que une el centro de Sao Paulo con el puerto de Santos, uno de los principales del Brasil, rodeado de fuentes naturales de agua, de centrales proveedoras de energía y de asentamientos humanos proveedores de mano de obra y consumidores. Es decir, tiene una ubicación privilegiada para la ubicación de industrias y actividad económica.

Entre 1990 y el 2.000 la estructura del PIB regional del ABC ha variado fuertemente bajando la proporción de la producción industrial de un 50% a un 26% en tanto que el aporte de los servicios se ha incrementado inversamente subiendo de un 26% a un 47% del total. El comercio ha aumentado moderadamente su aporte de un 24 a un 27%. Se advierte así un proceso de rearticulación de la actividad económica –como ha ocurrido en polos industriales de los países desarrollados- en que la producción directa del sector industrial decae en términos relativos y se externaliza parte de los procesos de apoyo a la producción, como la prestación de servicios y la elaboración de partes y piezas. Algo así está ocurriendo en el ABC -y en la economía paulista en general- y explica los cambios en la estructura productiva. En el nuevo contexto, la principal generación de empleo viene menos de la gran industria propiamente tal y mucho más de empresas pequeñas articuladas como proveedoras directas o indirectas de servicios a las primeras

Lo más destacable del proceso del ABC paulista es la capacidad que han mostrado los actores locales –liderados por los distintos niveles de gobierno- para concertarse y diseñar políticas que reduzcan el riesgo de la pérdida de capacidad productiva e incrementen y hagan sustentable el proceso de desarrollo. Al respecto, llama la atención la concertación estable y permanente entre los gobiernos estadual y municipal, las grandes empresas y los sindicatos. A estos actores se han sumado otros como las universidades y las ONGs. Entre los actores principales de este proceso destacan:

- El *Consortio Intermunicipal del ABC*, fundada en 1990, que reúne a los 7 municipios de la región y que tiene una activa vida corporativa buscando coordinar las políticas municipales y asociar a estas con otros actores. El Consortio dispone de una pequeña secretaría ejecutiva y de un presupuesto de un millón de reales anuales aportados por sus miembros municipales.

- El *Foro de la Ciudadanía del Gran ABC*, conformado en 1995, es el resultado de un movimiento que busca incrementar la participación ciudadana y presionar a las autoridades políticas para actuar más activamente frente a la crisis, democratizar y redireccionar el proceso de desarrollo. El Foro representa a más 80 entidades de diversos segmentos de la sociedad civil y, a través de sus grupos temáticos, propicia estudios, encuentros y debates.
- La *Cámara del Gran ABC*, fundada en 1997, que reúne en un mismo espacio de concertación a los poderes públicos –gobierno del Estado y las 7 prefecturas municipales- y a la sociedad civil presente a través de los representantes de organizaciones empresariales, sindicales y de organizaciones no gubernamentales, todas las cuales conforman el Consejo Deliberante de la Cámara.
- La *Agencia de Desarrollo Económico*, fundada en 1999 para servir de brazo operativo que debe llevar a cabo los acuerdos concertados en el seno de la Cámara. Administra y disemina información, hace marketing de la región, elabora e impulsa proyectos de desarrollo económico y social.

El proceso de intervención de las autoridades locales en las políticas económicas y sociales microregionales se inicia en 1990 cuando Celso Daniel –prefecto de Santo André- junto a las 6 autoridades locales de la microregión deciden organizar el *Consortio Intermunicipal* con el fin específico de intervenir de modo coordinado en el proceso de desarrollo de sus localidades y hacer frente a la crisis. El Consortio opera de manera efectiva hasta 1993, cuando asumen nuevas autoridades locales que reemplazan a Daniel y los otros prefectos. El Consortio se desinteresa de las políticas de desarrollo y entra, entonces, en crisis.

Surge, entonces, el *Foro de la Ciudadanía* con el objeto expreso de presionar a las nuevas autoridades públicas para retomar los temas del desarrollo. En 1996, Celso Daniel y otros prefectos aliados ganan las elecciones en base a una plataforma política que retoma las propuestas originales del *Consortio* y las demandas del *Foro*. Están dadas ahora las condiciones para crear una instancia permanente de negociación que articule las políticas públicas con las demandas y aportes del sector privado y la sociedad civil sindical y académica. Nace así, en 1997, la *Cámara del Gran ABC*.

Las acciones de concertación de políticas llevadas a cabo por la *Cámara* en las sucesivas reuniones ordinarias de su *Consejo Deliberante* dan lugar al primer taller de *Planeamiento Regional Estratégico*, realizado en marzo de 1999, de donde surge la propuesta “*Gran ABC, escenario futuro*” que da pie a la creación de 7 grupos de trabajo permanentes unidos tras un eje estructurante común. Se establece, luego, la *Agencia de Desarrollo Económico*, cuya misión es ayudar a implementar la estrategia. El proceso de concertación y articulación de políticas públicas en el gran ABC ha logrado, mediante los ejes de desarrollo identificados de común acuerdo orientar buena parte de la inversión pública, generar programas sociales y medioambientales.

Los sectores sindicales, más que los propios grupos empresariales, están mostrando una sorprendente madurez y capacidad de diálogo. Han pasado de la lógica fordista de producción –en que la huelga y el conflicto juegan un rol clave para defender los intereses de los trabajadores- a un escenario de automatización y tercerización de procesos productivos con aumento de la productividad, en que sólo la negociación y el apoyo a la mediana y pequeña empresa pueden defender eficazmente los empleos y salarios. La nueva clase obrera paulista ha creado no sólo nuevas estrategias y conductas sindicales – más abiertas al diálogo y la concertación- sino generado un proyecto de gestión local, estadual y nacional expresado en el Partido de los Trabajadores. No en vano su líder nacional, Lula, es paulista y proviene del ABC.

Pero el actor más sorprendente es el actor público. Varias autoridades locales, estatales y federal han sido capaces de conferir un sentido estratégico a sus respectivas misiones y constituir alianzas. Estas se han reflejado en instituciones como el *Consortio*, primero, luego el *Foro* y, finalmente, la *Cámara* y su *Agencia de Desarrollo*. Se puede decir que el caso del ABC paulista es una experiencia relevante de concertación de políticas públicas con los actores privados para enfrentar una crisis. En el medio, como un actor destacado está el *Consortio Intermunicipal*, iniciador de todo el proceso.

FORTALEZAS:

- Capacidad de los 7 gobiernos municipales del ABC para organizarse en un *Consortio Municipal*, diagnosticar las dificultades del proceso económico y diseñar políticas locales para hacer frente a la crisis y dirigir la reconversión productiva.
- Desarrollo de *alianzas* entre las autoridades públicas, los grupos empresariales, los sindicatos y la sociedad civil para concertar políticas de desarrollo económico, ambiental y social.
- Capacidad de la *sociedad civil* para reaccionar ante las vacilaciones del sector público local (1995) y de los *sindicatos* para cambiar las clásicas políticas de enfrentamiento con el capital por otras de concertación y consenso.

DEBILIDADES:

- Los procesos de reorganización de las economías locales y regionales que producen para los mercados nacional e internacional tienen sus propias lógicas y tiempos que pueden escapar a la capacidad correctiva de las políticas públicas locales.
- Los actores más difíciles de influir y que tienen dificultades para concertarse son los actores empresariales, en especial los ligados al capital transnacional.
- Diversidad de actores. Las empresas presentes en el proceso responden a muy diversas dinámicas: aquellas que producen partes y piezas para el mercado mundial, insertas en lógicas transnacionales. Otras que producen para el mercado interno y tienen interés en colaborar con las políticas públicas. Por último, están las empresas medianas y pequeñas que necesitan articularse para sobrevivir.

RESULTADOS:

- Generación de una *estrategia integral de desarrollo micro regional del gran ABC* basada en la concertación de actores públicos y privados y en la reconversión de una estructura productiva basada en la generación del empleo por las grandes industrias por otra con un rol central para las industrias medianas y pequeñas mediante la conformación de *clusters* o encadenamientos productivos.
- Conformación de una *red de instituciones públicas y privadas* articuladas en torno a un conjunto clave de instancias de negociación y concertación, a saber: el *Consortio Intermunicipal*, el *Foro de la Ciudadanía*, la *Cámara del Gran ABC* y la *Agencia de Desarrollo Económico*.

Redacción: Mario Rosales de IULA/SACDEL. E-mail: mariorosaleschile@gmail.com

Caso 8: UNA GESTIÓN MUNICIPAL MODERNIZADORA EN MERIDA, MEXICO

RESUMEN: *“Un alcalde tiene una misión estratégica y no operativa” afirma Xavier Abreu alcalde de Mérida, ciudad que cuenta con uno de los gobiernos municipales más prestigiosos de México. Los cuatro elementos que el alcalde Abreu señala como claves de su gestión son: orden financiero, planeación estratégica, capacitación para la calidad, desarrollo de sistemas informáticos. Como resultado Mérida ha elegido al mismo equipo político durante cuatro periodos asegurando, de este modo, una continuidad de más de 10 años en la gestión. Los resultados se ven: la Mérida de hoy ha cambiado para bien.*

DESARROLLO: En 1991, Ana Rosa Payán inicia la primera gestión del Partido de Acción Nacional en Mérida. Coloca orden en casa y mejora los servicios. Es sucedida por Luis Correa que continúa y profundiza la obra, le sigue un tercer alcalde del equipo Patricio Patrón que continúa la labor. En 1998 asume Xavier Abreu, que nos relata la experiencia con entusiasmo. Afirma que los cuatro pilares fueron los siguientes:

- a) *Orden financiero y transparencia.* Luego de ordenar la casa en las primeras administraciones Mérida logra, mediante los presupuestos por programa –que están disponibles en Internet- un gran orden financiero y transparencia en el manejo de sus recursos. Esto permite al alcalde delegar las responsabilidades del manejo financiero, que en muchos otros lugares están concentrados en la primera autoridad comunal. La seguridad proviene de la calidad del equipo de funcionarios y, al mismo tiempo, de la observación de la comunidad que puede acceder a la información financiera mediante 3 comités en los que tiene representación: finanzas, proveeduría y obras públicas.
- b) *Planeación estratégica.* La ciudad cuenta con un plan a 25 años plazo, el cual fue elaborado por un equipo de 200 personas, provenientes tanto del municipio, como de las 120 instituciones más representativas de la ciudad. El plan fue elaborado entre 1994 y 1996 y contó con la asesoría del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDEU) de Barcelona. Ahora Mérida es un modelo internacional de planeación estratégica de largo plazo.
- c) *Capacitación para la calidad.* El municipio de Mérida ha desarrollado una cultura de la calidad y ha descentralizado su gestión, esto combinando la formación intensiva de sus recursos humanos con la introducción de indicadores de calidad. A modo de ejemplo, se han reducido considerablemente los tiempos para tapar un bache, reemplazar un foco o retirar un animal muerto de la vía pública. La norma ISO 9000 se introduce en la gestión municipal.
- d) *Desarrollo de sistemas.* Mérida pasa de 180 computadoras en 1998 a 552 en el 2001. De estas más del 90% trabaja hoy en red. Esto permite la operación, entre otros, del sistema de ingresos, sistemas de compras, sistemas de egresos, pago a proveedores y la realización de concursos de obra pública a través de Internet.

Con entusiasmo contagioso, el alcalde Abreu explica que el manejo cotidiano del municipio se hace a través de cuatro subsistemas o mecanismos:

- a) *El subsistema de gobierno,* mediante el cual el alcalde define la línea estratégica de acción del municipio, visita las obras en ejecución y mantiene contactos con grupos y agentes clave de la comunidad. Con orgullo el alcalde relata que recorre 100 Km diarios en las colonias y barrios revisando obras públicas. Y destina no menos de seis horas a la semana para contactos estratégicos con grupos de actores sociales claves de la comunidad.
- b) *El subsistema de funcionamiento urbano,* que se encarga de planear, ejecutar y mantener la ciudad. En 1997 se realizaron 300 obras, en tanto que en el año 2001, último de la gestión de Abreu se ejecutan 2.000, de las cuales un 70% son concesionadas y un 30% de ejecución municipal directa.

- c) *Desarrollo social y humano*. “Se trata de pasar de una comunidad paternalista a una autogestiva” afirma Abreu. “Hay gente que no puede, que no sabe, que no quiere; hay que hacer que pueda, sepa y quiera”. Con estas ideas el municipio constituye *consejos comunitarios* en las colonias. Ellos contribuyen entre el 5 y 100% al valor de las obras según sea su capacidad económica. El principio es que todos deben aportar. Se han formado, además, tres centros de desarrollo integral que ofrecen capacitación en lo que la gente quiere y demanda. Aparecen como prioridad temas como inglés y computación, que constituyen herramientas y medios de trabajo. Adicionalmente, se han formado *consejos municipales de desarrollo* en las áreas de salud, educación, desarrollo urbano, social, de la mujer, discapacitados. Su característica esencial es que representantes de la comunidad y expertos en los temas definen el accionar municipal.
- d) Y el *subsistema de desarrollo administrativo* descrito con anterioridad que involucra las áreas financieras, de recursos humanos, de capacitación y de sistemas con gran efectividad.

FORTALEZAS:

- Visión y sentido estratégico del alcalde secundado por el cabildo.
- Clara política de desarrollo de recursos humanos e introducción de calidad en la gestión municipal.
- Política de alianzas con diversas instituciones como el CIDEU de Barcelona, IULA, AMMAC, Ebropolis de Zaragoza e instituciones públicas nacionales.
- Participación de la comunidad, principalmente, a través de los consejos comunitarios de barrio y de los consejos sectoriales de desarrollo.

DEBILIDADES:

- Limitada capacidad de comunicación a través de los medios de comunicación de masas.
- La consolidación de la modernización administrativa depende de las nuevas administraciones municipales.

RESULTADOS:

- Gran incremento de la capacidad de ejecución de obras anuales del municipio que pasa de 300 a 2.000 en pocos años.
- Modernización interna municipal, mediante la lógica de la calidad y sistemas de información basados en la informática, que pasa de 180 a 552 las computadoras en red en el último período.
- Elaboración y puesta en práctica del Plan Estratégico de Desarrollo de Mérida.
- Mérida es elegida Capital Americana de la Cultura.
- Mérida gana el Premio Nacional de Calidad compitiendo con empresas privadas.

Contactos: Xavier Abreu, ex Alcalde de Mérida y Ana Rosa Payán, Alcaldesa actual

Redacción: Mario Rosales y Karina Martínez. mariorosaleschile@gmail.com

Caso 9: EL GOBIERNO LOCAL Y LA ZONA FRANCA DE TACNA, EN PERU

"¿Cuál es el límite del quehacer de un alcalde? Su creatividad".
Tito Chocano, Alcalde de Tacna.

RESUMEN: Tacna --ciudad ubicada al sur del Perú, a pocos kilómetros de la frontera chilena-- vive una difícil situación a mediados de los ochenta. La crisis económica del país afecta a la urbe y las finanzas municipales son claramente deficitarias. Las nuevas autoridades locales --encabezadas por el alcalde Chocano--llevan a cabo una exitosa reforma de la administración local y consiguen, en un segundo periodo, la creación de la Zona Franca Comercial de Tacna. De este modo, la ciudad se transforma en el polo de desarrollo del sur del Perú.

DESARROLLO: Tito Chocano asume por primera vez la alcaldía de Tacna en 1987, respaldado por el Partido Socialcristiano. La situación de la ciudad --que a la sazón cuenta con alrededor de 40 mil habitantes-- es precaria. La crisis económica, la falta de empleo y los escasos recursos municipales caracterizan un incierto panorama. Por otra parte, la Municipalidad emplea un número de funcionarios mucho mayor del necesario y las finanzas deficitarias sólo permiten el funcionamiento municipal --incluido el pago de salarios-- por pocos meses más. La marchita Tacna vive bajo el duro peso de la crisis peruana y gran parte de sus habitantes obtienen sus ingresos en el "*contrabando hormiga*" que realizan desde las ciudades chilenas de Arica e Iquique, situadas a 40 y 350 kilómetros de distancia respectivamente. El fenómeno se explica porque estas ciudades fronterizas vecinas gozan de un tratamiento tributario especial, particularmente Iquique, sede de una floreciente zona franca comercial.

La primera medida de la nueva administración es "*poner orden en casa*" mediante dos medidas nada populares: i) reducir el excesivo contingente de empleados municipales; y ii) realizar un esfuerzo fiscal local, cobrando los tributos que las gestiones locales anteriores habían dejado de percibir. Con decisión, Chocano --con el respaldo del Concejo Municipal-- emprende la ingrata tarea de llevar a cabo el inevitable *ajuste estructural* de la gestión municipal.

Luego de difíciles negociaciones, se logra reducir el número de empleados municipales, con lo que el déficit financiero se reduce de modo considerable. Paralelamente, el esfuerzo tributario arroja también resultados importantes. Una tercera medida para avanzar hacia el equilibrio financiero, es aplicar tasas a los servicios municipales que pueden llegar a ser autofinanciados. La nueva política se inicia en el nuevo terminal terrestre, donde las empresas de taxis y buses que lo utilizan deben reponer el valor de los servicios y otro tanto hacen los viajeros y usuarios del mismo.

Las duras medidas impulsadas, permiten terminar el periodo municipal con una situación diferente. No solo las finanzas municipales están equilibradas, sino que la Municipalidad puede prestar un conjunto de servicios sociales, como atención de salud y distribución de leche a madres y niños. Como resultado, el alcalde Chocano es reelecto holgadamente en 1992, pese a postular como independiente y sin contar con el respaldo de ningún partido político.

En el nuevo período la gestión municipal se centra en obtener la aprobación, por parte del gobierno central, de la creación de la Zona Franca de Tacna, tanto para reactivar la alicaída economía local como para competir en igualdad de condiciones con las ciudades del norte chileno que gozan ya de preferencias arancelarias. Luego de numerosas demandas las fuerzas vivas de Tacna, encabezadas por su gobierno local, consiguen la creación de la Zona Franca de Tacna, ZOTAC. En 1992 esta inicia su operación y se consolida a partir de 1995.

La Municipalidad no sólo obtiene el apoyo del gobierno central sino también los recursos para la construcción de la infraestructura que albergará la zona franca. De este modo, las actividades comerciales se trasladan desde diversos puntos de la ciudad a la sede definitiva de la ZOTAC ubicada algunos kilómetros al sur de la ciudad. Como consecuencia del accionar municipal, Tacna inicia un periodo de crecimiento económico, no exento de dificultades. Junto con incrementarse el comercio local y la afluencia masiva de compradores del norte del Perú, incluida Lima, se desata un proceso de inmigración que multiplica la población de la ciudad, generándose una acelerada demanda de infraestructura, bienes y servicios.

En 1995, Tito Chocano gana por tercera vez la alcaldía de Tacna, que ha pasado de ser una ciudad en crisis a una urbe en pleno auge. En la actualidad, las poco atractivas avenidas muestran palmeras, flores y césped, el comercio está presente por doquier y los turistas abundan.

FORTALEZAS:

- Decisión política de las autoridades locales para emprender las reformas en la gestión local necesarias para salir de una situación de crisis del aparato municipal.
- Visión de la autoridad local para impulsar una política que privilegia el desarrollo económico local, para resolver los problemas de la ciudad.
- Apoyo de las fuerzas vivas --empresarios, organizaciones sociales-- y respaldo ciudadano sostenido a la gestión municipal.

DEBILIDADES:

- Gestión centrada básicamente en la figura del alcalde y en su capacidad de liderazgo.
- Proceso de desarrollo articulado en torno a la Zona Franca de Tacna, con competencia creciente de otros espacios similares como Iquique, en Chile, o Ilo en Perú.
- La fuerte migración de peruanos que llega a Tacna atraídos por su dinamismo, acrecienta la demanda por infraestructura y servicios de todo tipo.

RESULTADOS:

- Durante su primera administración, Tito Chocano reorganiza la gestión municipal, logra una gestión financiera ordenada e inicia una política de recuperación de los costos de los servicios.
- La persistencia de las políticas municipales permite crear y operar a la Zona Franca de Tacna, ZOTAC, que dinamiza la economía local, crea empleos y genera ingresos para sus habitantes.
- Consolidación de Tacna como polo de desarrollo en el sur del Perú.
- Apoyo de la ciudadanía y de los empresarios a la estrategia local de desarrollo.

Contacto: Ex alcalde Tito Chocano. E. Mail: tchocano@congreso.gob.pe

Redacción: Mario Rosales. E-mail: mariosaleschile@gmail.com Con apoyo de la Fundación F. Ebert.

Caso 10: **UNA GESTION MUNICIPAL ABIERTA EN PUERTO CABEZAS, NICARAGUA**

RESUMEN: *Puerto Cabezas es un municipio de la Costa Atlántica Norte de Nicaragua, con 52 mil habitantes y 5.787 kilómetros cuadrados. Alberga un 75 % de población indígena (mizkitus y mayagnas) que viven en situación de pobreza y marginación. Habiendo sufrido la región una guerra civil reciente por su autonomía, el alcalde mizkitu Henry Herman asume la difícil misión de cerrar heridas, reorganizar una municipalidad en crisis y desarrollar una gestión efectiva para llevar obras, servicios e iniciativas de desarrollo a la ciudad de Bilwi, cabecera municipal y a 59 comunidades rurales indígenas diseminadas en un extenso territorio. Para ello, la alcaldía aplica formas abiertas de gestión: i) establece relaciones armónicas en el seno del Concejo; ii) aplica una política de modernización y recursos humanos; iii) incentiva la participación en barrios y comunidades; y, iv) busca instituciones aliadas.*

DESARROLLO: La cabecera municipal de Puerto Cabezas es la ciudad de Bilwi, cuyos 22 barrios concentran el 52 % de la población municipal total. Hay, además, 59 comunidades rurales distribuidas en el vasto territorio. La población está conformada por las etnias miskitu (72 %), mestizos (21 %), criollos de origen afroamericano (6 %) y mayagnas (3 %). Las actividades económicas principales son pesca industrial y artesanal (camarones, langostas, peces), extracción de madera, servicios y agricultura de subsistencia. Alrededor de la mitad de la población es analfabeta y las tres cuartas partes viven en situación de pobreza. Hay un elevado desempleo y escaso dinamismo económico. La principal riqueza natural son las inmensas extensiones de bosque y fauna nativa, sometidos a fuerte presión por los migrantes mestizos del Pacífico que entran en conflicto con las comunidades indígenas originarias. Estas últimas practican una modalidad de vida adaptada, que coexiste armónicamente con el medio ambiente y su riqueza natural.

El alcalde Henry Herman Hernández asume el cargo en 1996 luego de ganar las primeras elecciones municipales democráticas. De estatura mediana, grueso, comunicativo, carismático y muy activo, Herman posee buen conocimiento de los problemas locales, en particular de aquellos que afectan a las comunidades indígenas. El alcalde afirma que uno de los principales problemas es la falta de trabajo, origen de la situación de pobreza y el fuerte deterioro ambiental. También que la solución de los agudos problemas locales necesita de la reconciliación y superación de los conflictos que llevaron a una guerra destructiva entre el ejército sandinista y guerrilleros indígenas entre 1981 y 1988.

Cuando las nuevas autoridades locales asumen se encuentran con una administración municipal cargada de deudas, desorganizada y desprestigiada ante la población, por su falta de efectividad. Desde sus inicios el alcalde y Consejo trabajan en un ambiente de colaboración visualizando juntos la necesidad de poner orden en casa y vincular mejor a la alcaldía con la comunidad. También urge encontrar aliados. Los gobiernos regional y central son de signo político contrarios al del alcalde. Herman descubre que sus aliados próximos están en las comunidades rurales, la sociedad civil y la cooperación internacional. La municipalidad busca apoyos premunida de un listado de carencias y propuestas de solución. Entre las actividades y apoyos obtenidos destacan:

- Capacitación de las autoridades locales en temas legales, autonómicos y de gestión (ASDI Suecia).
- Mejor situación financiera, recuperación de confianza de proveedores e incremento de recursos mediante elaboración del catastro y cobro del impuesto a bienes inmuebles.
- Racionalización gestión: nuevo organigrama y manual orgánico funcional, regularización de los contratos del personal, reglamento interno y creación de área de recursos humanos (ASDI Suecia).
- Creación de Unidad Técnica Ejecutora que aplica métodos de planificación participativa en las comunidades (ASDI Suecia).
- Capacitación de funcionarios, adquisición de muebles, computadoras y periféricos.

- Construcción de nuevas instalaciones municipales, incluido un nuevo edificio de la Alcaldía (con aportes parciales de la Comunidad de Cataluña, España).
- Intercambio de personal con las alcaldías de Condega y León y creación de la Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica (AMURACAN).
- Hermanamientos con Burlington, USA; Villa Franca de Penedé y San Pere de Ribes, España.
- Elaboración del Plan de Desarrollo Ambiental de Bilwi (con Universidad Nacional de Ingeniería y la cooperación del Japón).
- Obtención de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo para el Plan de Desarrollo Urbano.
- Mejores vínculos con comunidades rurales desatendidas y desconcentración de la alcaldía organizando delegaciones municipales en Sandy By y Sahsa.
- Obras en comunidades rurales para renovar construcciones escolares (Sumovila, Sahsa), sanitarias (Auya Pihni) y habilitar pozos rurales.
- Incentivos a las actividades productivas en comunidades rurales (siembra de jengibre, frijoles, crianza de aves de corral).
- Pavimentación y mantenimiento de las principales calles de la ciudad (con apoyo de Canadá, complementando obras similares del nivel central de gobierno).

FORTALEZAS:

- Liderazgo del alcalde y relaciones de colaboración con el Concejo municipal.
- Práctica de formas participativas de trabajo con comunidades rurales y barrios urbanos.
- Búsqueda de aliados en la sociedad civil, otros municipios y la cooperación internacional.
- Fortalecimiento y modernización de las estructuras municipales.

DEBILIDADES:

- Concentración de las decisiones en la persona del alcalde (un líder fuerte).
- Falta de actividades para mejorar la calidad y extensión de los servicios urbanos.
- Falta de apoyo de los gobiernos regional y central.

RESULTADOS RELEVANTES:

- Reorganización interna de la Alcaldía, desconcentración de la gestión, nuevo edificio y equipamiento, mejor estructura organizativa y política de gestión de recursos humanos.
- Gestión financiera efectiva que ordena y sana las finanzas municipales y permite nuevos ingresos (catastro municipal y cobro del impuesto inmobiliario)
- Obras en comunidades rurales y urbanas en servicios, mantenimiento y pavimentación de calles.
- Buen vínculo con los barrios urbanos y comunidades rurales mediante cabildos, alcaldes auxiliares, impulso a obras e iniciativas de desarrollo económico y el uso de técnicas participativas.
- Incorporación de la planificación ambiental y urbana a la gestión municipal.
- Enfoque de gestión abierto y participativo, con preocupación por el desarrollo económico.

Contacto: Sr. Henry Herman, ex alcalde de Puerto Cabezas (Bilwi).

Redacción: Mario Rosales de IULA/SACDEL. mariorosaleschile@gmail.com