

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1406  
15 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**CEPAL**

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

**MODELO DE GESTION URBANA PARA CIUDADES INTERMEDIAS  
EN AMERICA LATINA**

Este documento fue preparado por el consultor señor Sergio Galilea para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", realizado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-7-925

## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación .....	v
Introducción .....	1
I. LA PERSPECTIVA EN QUE SE INSCRIBE EL MODELO DE GESTION URBANA .....	2
II. LAS IDEAS FUERZA DE UNA MODERNA GESTION URBANA .....	6
III. LA SITUACION-PROBLEMA: LA CIUDAD MEDIA .....	10
A. LA EVALUACION HISTORICA DE LA SITUACION RECIENTE .....	11
B. LA VISION DE LOS ACTORES SOCIALES, POLITICOS E INSTITUCIONALES .....	13
C. LECTURA CRITICA DE POLITICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS EFECTUADOS .....	14
D. LA SITUACION PROBLEMA: HIPOTESIS DE TRABAJO Y DESAGREGACION .....	15
IV. LAS DIMENSIONES DEL ANALISIS PORMENORIZADO DE UNA CIUDAD MEDIA .....	18
A. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL .....	19
B. LOS RECURSOS A SER MOVILIZADOS PARA UNA GESTION URBANA EFICAZ .....	20
C. LAS OPCIONES DE DESARROLLO PRODUCTIVO COMO BASE DEL DESARROLLO LOCAL .....	21
D. EL MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y NORMATIVO EN EL DESARROLLO LOCAL .....	22
E. LAS CAPACIDADES ASOCIATIVAS ENTRE ENTES PUBLICOS Y PRIVADOS COMO FACTOR CLAVE DEL DESARROLLO LOCAL MODERNO .....	23
F. EL PROTAGONISMO SOCIAL Y SUS CAPACIDADES EFECTIVAS ...	24
V. LOS LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA UNA GESTION URBANA MODERNA .....	26
A. EL PROGRAMA DE CRECIMIENTO PRODUCTIVO DIVERSIFICADO .....	26
B. EL PROGRAMA DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA .....	28
C. EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO CLAVE DE LA GESTION LOCAL MODERNA .....	29
D. EL PROGRAMA PARA LA EFICIENTE OPERACION DEL SISTEMA URBANO .....	31
Notas .....	33

## Presentación

*En Latinoamérica, los cambios recientes en dimensiones tales como el proceso de urbanización, las transformaciones y ajustes en las políticas de desarrollo —especialmente en relación con los modelos de desarrollo y crecimiento económico—, la modernización del Estado y de los sistemas de gobierno, y el retorno a la democracia como régimen político dominante, hacen necesario dar atención a los procesos de gestión urbana, toda vez que es en el sistema de asentamientos humanos y sus modalidades de administración y gestión en donde impactan directa o indirectamente los efectos de los cambios y procesos antes mencionados.*

*La ciudad y su proceso de gobierno tienen en el nuevo escenario roles determinantes en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico, de aplicación de políticas e instrumentos de atención a la pobreza, y ciertamente de importancia capital en la aplicación de estrategias de desarrollo que consideren prioritaria la sustentabilidad ambiental.*

*Las cambiantes condiciones políticas y económicas, los nuevos paradigmas de desarrollo, y los procesos sociales e institucionales de cada caso, han puesto el acento en la necesidad de enfocar los esfuerzos de cooperación y asistencia, más que hacia el mejoramiento de procesos puntuales administrativos, hacia la conceptualización de los municipios como gobiernos locales, en donde la gestión es consecuentemente expresión de la voluntad de traducir orientaciones de gobierno en acciones de desarrollo espacial, social y económico en las ciudades.*

*La CEPAL, mediante el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, ha venido desarrollando en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, una línea de trabajo en gestión urbana, enfocada especialmente a los asentamientos o ciudades de rango medio. Para ello el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas*

*de América Latina" se abocó a la investigación aplicada en cinco ciudades<sup>2</sup> buscando caracterizar los umbrales de desarrollo y de cambio institucional en cada una de ellas, con miras a precisar temas específicos en los cuales brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales. Posteriormente el proyecto llevó a cabo el proceso de asistencia técnica en la preparación de modelos y sistemas de gestión urbana en tres de las ciudades anteriormente estudiadas.*

*De este modo el proyecto, por medio de una estrategia de trabajo articulado cercanamente con los beneficiarios, persiguió el doble propósito de contribuir a la solución de los principales cuellos de botella en la institución de gobierno local o municipalidad respectiva, y reflexionar conceptual y empíricamente en torno al proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos urbanos de América Latina.*

*En este contexto, los productos se orientaron a la preparación de modelos y sistemas mejorados de gestión urbana, que junto con responder a los requerimientos precisos de cada localidad sirvieran de referencia instrumental para otros casos en la región.*

*En enfoque principal del proyecto, en tanto promoción de estilos y formas modernas de gestión urbana en el marco de los procesos de descentralización, se recoge en este documento a través del ejemplo que para otros municipios y ciudades en la región pueda constituir el presente caso.*

*De esta manera, los productos del proyecto constituyen una batería de propuestas que cubren los elementos considerados como más críticos en el tema de la gestión urbana en este tipo de asentamiento: modelos generales de gestión, modelos y sistemas de planificación, de toma de decisiones, de información para la gestión, de participación ciudadana, y de gestión ambiental urbana, además de aportes técnico-metodológicos particulares.*

*En este documento se presenta uno de los resultados de la cooperación, al cual se agregan aspectos de investigación del caso de estudio, la reflexión conceptual en torno al sistema propuesto, y las recomendaciones específicas de concreción en el caso.*

*La coordinación del proyecto y la CEPAL agradecen formalmente la colaboración y apoyo prestados por el Gobierno de los Países Bajos, por las autoridades nacionales y municipales, así como por los funcionarios de cada uno de los países y ciudades que han formado parte de este esfuerzo.*

---

<sup>2</sup> Las ciudades que han formado parte de este proyecto son: San Pedro Sula, Honduras; Ibagué, Colombia; Trujillo, Perú; Córdoba, Argentina; y Temuco, Chile.

## Introducción

El objeto de este documento es avanzar en el establecimiento de un Modelo de Gestión para Ciudades Intermedias en América Latina, sobre la base de un reconocimiento explícito del objeto de estudio, de la intencionalidad de una propuesta de gestión pública moderna y participativa, de sus componentes principales, del marco general del estilo de desarrollo en que se inscribe la problemática, de los márgenes de acción factibles y de las experiencias que el Proyecto ha ido mostrando en las diferentes realidades latinoamericanas.

Este primer documento de discusión busca contribuir al tema precisando las cuestiones principales, estableciendo categorías cualitativas de análisis y perfilando un modelo de diagnóstico orientado hacia la acción urbana y social. El planteamiento se funda también en el actor institucional municipal, como elemento clave del esfuerzo de búsqueda de un modelo de crecimiento con equidad y sustentabilidad y como institución convocante del conjunto de agentes y actores del proceso de desarrollo.

Se busca diseñar un Modelo definido desde el inicio como un instrumento útil, centrado en la acción urbana complementaria y comprensiva, que busca establecer modalidades prácticas y eficaces de participación social, que supone avances importantes en la modernización de la gestión del desarrollo y que es capaz, fundamentalmente, de establecer prioridades de acción. El referido instrumento debe permitir un auxilio eficiente a la gestión de programas y proyectos, así como al manejo y ejecución presupuestaria.

Finalmente, el esquema que se plantea -de dimensiones y variables principales-, intenta una aplicación particular a cada realidad objeto de intervención, reconociendo el criterio fundamental de la particularidad de cada ciudad intermedia, de sus originales marcos institucionales, situaciones político sociales y márgenes de acción. Desde este reconocimiento el Modelo intenta ser, básicamente, una opción metodológica útil para el desarrollo de las ciudades medias en la Región.

## I. LA PERSPECTIVA EN QUE SE INSCRIBE EL MODELO DE GESTION URBANA

Cierto conjunto de resguardos metodológicos, propios de la perspectiva de análisis que se asume, deben ser considerados desde el inicio de esta formulación. Se hace necesario especialmente, destacar a fondo el criterio de heterogeneidad de nuestro objeto de estudio -la ciudad intermedia-, el que necesariamente da lugar al sentido de particularidad en que el modelo debe inscribirse. También es necesario establecer desde el comienzo, una opción por los centros intermedios provistos de ciertas condiciones elementales que permitan cifrar el cumplimiento de un conjunto de requisitos mínimos para enfrentar con mediano éxito una modalidad de gestión urbana moderna, distinta y propiciatoria de formas de desarrollo superiores, ya sea en crecimiento, equidad social, integración y participación ciudadana y/o sustentabilidad ambiental.

El sentido que adquiere el gobierno de la ciudad en esta perspectiva, estará estrechamente ligado a formas de gestión pública que establezcan capacidades decisionales efectivas sobre cuestiones básicas, o de interlocución eficaz con los agentes decisionales, ya sean estos partidos políticos, movimientos sociales o grupos organizados. Lo anterior, le confiere un carácter marcada o eminentemente político a la conducción de la ciudad, así como una capacidad eficaz de representar a los poderes institucionales centrales y sectoriales, lo que implica a su vez un reconocimiento tácito del propio actor municipal-local como factor decisional clave. La Gestión Urbana que fluye de este concepto activo de gobierno de la ciudad incorpora tanto un sentido global y no sectorializado de los problemas como una jerarquización entre los mismos, considerando el análisis político, el sentido de la factibilidad para llevar a cabo propuestas que reconozcan los escollos políticos y de opinión, las dificultades financieras y de recursos y las inflexibilidades administrativas e institucionales. Esta visión del problema de la ciudad nos conduce necesariamente a la estructuración de un modelo comprensivo, completo y que, en consecuencia, da cuenta de las dimensiones relevantes del juego decisional.

De allí que el contenido de la gestión urbana adquiera una orientación algo diferente a los enfoques más tradicionales que tienden a la compartimentación institucional -tan propia de nuestra institucionalidad latinoamericana- y a las tareas municipales habituales, centradas en la administración de servicios locales, en

la recaudación de tasas y derechos y la representación de un gobierno local, la más de las veces, severamente limitado en sus duales capacidades gubernativas y de administración, por la influencia superior de instituciones de rango nacional-sectorial. De la necesidad de superar este esquema, surge la idea de un municipio convocante y que ejerce el liderazgo, de una institucionalidad local que se moderniza, profesionaliza e informatiza, de un municipio abierto permanentemente al diálogo con las organizaciones empresariales, vecinales y de opinión, de un municipio dotado de capacidad de diálogo eficaz y de entendimiento con otros agentes institucionales, de un municipio de servicio, útil y preocupado de ampliar la cobertura y calidad de los servicios que presta, abierto a emprender tareas aún mayores en el amplio campo de los servicios de la salud, la educación y la satisfacción de otras esencialidades. Un lugar institucional con prestigio ante la ciudadanía y que hace del derecho del consumidor una cuestión central, para lo cual se asume la capacitación funcionaria como aspecto crucial, conducente a evitar la reproducción de la imagen tramitadora del Municipio, muchas veces entendido como eslabón menor de una institucionalidad compleja, lenta y habitualmente ineficaz. Un Municipio que maneja con eficiencia y eficacia sus recursos, partiendo por aquellos que le son propios y por las rebajas en sus costos internos de administración, que optimiza las transferencias nacionales y que consigue aportes de mayor significación de la cooperación internacional. Finalmente una estructura institucional que dé cuenta de las problemáticas emergentes en aspectos tan variados y desafiantes como el tratamiento a los grupos sociales discriminados y en pobreza, el tratamiento de las emergencias naturales, la conservación del patrimonio natural, la seguridad ciudadana y la búsqueda permanente de incrementos significativos de la calidad de vida de la población.

Este Modelo de Gestión Urbana, adicionalmente, se inscribe dentro del modelo de la CEPAL, basado en la diversificación productiva exportadora como fundamento del crecimiento, en la equidad social como requisito esencial del incremento de la productividad y en la búsqueda de la estabilidad democrática y la sustentabilidad ecológica como dimensión clave del desarrollo de largo plazo. Este enfoque de la CEPAL<sup>1/</sup> ha sido establecido en una amplia y fundada documentación. La realidad de la ciudad mediana latinoamericana constituye un espacio, un tipo de objeto de estudio particularmente favorable para llevar a cabo este planteo de cambio activo de nuestra pauta de desarrollo regional. Las ciudades medias presentan un conjunto de ventajas comparativas, como por ejemplo su tamaño, lo suficientemente adecuado (debemos siempre reconocer su particularidad) para tener costos razonables de urbanización, reducir el impacto ambiental de los grandes núcleos metropolitanos y disponer de capacidad para internalizar economías de escala e incluso, avanzar con éxito en la especialización productiva exportadora. La escala media permitiría a su vez, anticiparse al surgimiento de las problemáticas propias de los grandes centros metropolitanos, a través de adecuados, precisos y específicos modelos de gestión urbana. En consecuencia, la virtuosidad de estos

modelos de gestión para ciudades de este grado, tamaño y especialización, hace que el tema motivo de este Modelo esté fundamentalmente inscrito en los planteos de desarrollo de la CEPAL.

Esta perspectiva contrasta notoriamente, con los instrumentos habituales de la planificación del desarrollo urbano y urbanístico y también con los enfoques teóricos sobre las ciudades, sus umbrales de crecimiento y especialización, las normativas de zonificación y otras. Estos instrumentos parciales pueden contribuir a la gestión urbana, sin embargo suelen adolecer de importantes rigideces, dudosa actualidad respecto de problemas emergentes o de aquellos que han alcanzado gran cuantía o impacto social y una gran tardanza a la reacción activa que pone el acento en la acción fundada en un diagnóstico rápido y comprensivo de los problemas a enfrentar. La crisis de los modelos estrictos de gestión constituye una manifestación adicional de los problemas que, de un modo incipiente y preliminar, el Modelo propuesto de gestión intenta enfrentar.

Finalmente es importante consignar que han surgido con fuerte énfasis en nuestros países ideas, enfoques y planteos sobre la necesidad imperiosa de proceder a la Reforma del Estado y en particular, una fuerte corriente de opinión favorable a la modernización de la gestión pública<sup>2/</sup>. En este contexto han adquirido particular fuerza los argumentos vinculados al impulso de, por ejemplo, reformas relativas a la selección de personal y carrera funcionaria, la necesidad de generar diversos instrumentos de incentivo y de penalización, un enfoque de gestión pública abierta al contacto con entidades empresariales privadas, instrumentos adecuados de participación y control ciudadano, ideas relativas a la necesidad de desburocratizar y agilizar procedimientos y trámites, etc. Estos enfoques van adquiriendo creciente importancia en el seno de organismos internacionales, agencias multilaterales de crédito y/o asistencia técnica, organismos no gubernamentales, etc., formando parte del debate político interno con creciente notoriedad, ligado a la necesidad de instaurar mecanismos de transparencia y probidad funcionaria, centrados en la detección de áreas de innovación, reducción de costos administrativos y focalización de la acción pública procedimental y de inversión. En dicho contexto, la gestión urbana debe acoger esta línea de pensamiento, dado su creciente importancia política en América Latina.

En definitiva, se hace necesario establecer los fundamentos de un Modelo de Gestión Urbana, dar cuenta de los supuestos y propuestas metodológicas de base, precisar una intencionalidad del instrumento a diseñar y señalar el marco de ideas y de política en el que se inserta dicho Modelo en las actuales condiciones de América Latina. Lo anterior, pensado para un objeto de estudio relativo -la ciudad media-, del que rescatamos su heterogeneidad y especificidad y en donde valoramos aquellas entidades que poseen un fuerte potencial de desarrollo, ya sea por su especialización económica, su dinamismo histórico o por la fortaleza de sus



vínculos entre sociedad civil e institucionalidad gubernamental. Las categorías de análisis y la reflexión a que conduce el Modelo podrán, no obstante, tener aplicación a cada caso particular, especialmente en la medida que nos adentremos con eficacia en su particularidad, dando cuenta de todas sus fortalezas y debilidades.

## II. LAS IDEAS FUERZA DE UNA MODERNA GESTION URBANA

El proceso de Gestión Urbana puede definirse de un modo más bien descriptivo cuando se le conceptualiza como aquel en el que se busca conciliar las múltiples necesidades y demandas típicamente urbanas (de suelo, de satisfacción de esencialidades reproductivas, de tráfico, de recreación, de funcionalidad urbana, de sustentabilidad ambiental, etc.) con los recursos, la voluntad política y la creatividad técnica disponible. Este concepto, en consecuencia, debe direccionarse hacia una definición más específica y es por ello, que un conjunto de ideas-fuerza deben caracterizarlo. La definición genérico-descriptiva se enriquece asumiendo determinadas intencionalidades que lleven a concebir el proceso de Gestión Urbana con todas sus cargas valóricas, inscritas en un deber ser conceptual, político, técnico y ético. Una primera dimensión depende marcadamente del proceso descentralizador que se lleve a cabo en la experiencia nacional particular de que se trate, en la tradición acumulada institucionalmente y en el consenso estable que es capaz de concitar tal idea descentralizadora, entendida la descentralización como la transferencia organizada de competencias, funciones, atribuciones y recursos de las entidades centrales a aquellas desagregadas territorialmente, a objeto de que estas últimas (Gobiernos Regionales, Municipios, Gobernaciones) puedan incorporar en su esfera de decisiones, programas y proyectos, un estatuto de decisión propia.

La descentralización apunta, en consecuencia, a un proceso gradual de transferencias, que incluye en última instancia, una cesión de poder. Ello puede enmarcarse de modo muy distinto en los diferentes modelos de organización e institucionalidad estatal presentes en la Región. La realidad descentralizadora y sobre todo, la voluntad y direccionalidad política con que los agentes empresariales, políticos y sociales la visualizan, constituye una dimensión determinante del campo de maniobra de un Modelo de Gestión Urbana. En la última década varios países de la Región han emprendido procesos descentralizadores con distinta trayectoria y eficacia<sup>3/</sup>. Sin embargo, porque los éxitos de este complejo proceso dependen de innumerables variables, es bueno rescatar la idea dominante en la Región propiciatoria de procesos de descentralización. Los fundamentos de la maduración de esta idea habitualmente ajena a nuestras institucionalidades jurídico-políticas fundacionales como Estados Nacionales, descansa en la asociación creciente entre descentralización, participación social e instalación y afianzamiento democrático. También los argumentos

relativos a la diferenciación de la base económica que deben caracterizar nuestro esfuerzo productivo han acercado la descentralización a las demandas y a la necesidad de abrir espacios de factibilidad para la apertura económica externa y la diversificación exportadora. También, las ideas modernizadoras de la función y la gestión pública, así como la evidencia de los hechos, demandan mayor descentralización en la búsqueda de esquemas que sean capaces de enfrentar y, eventualmente, resolver en el lugar la mayor cantidad posible de problemas. Finalmente, la lucha contra la pobreza debe recoger también las especificidades y particularidades locales y regionales y, desde esta perspectiva, el objetivo nacional de tender hacia la equidad se enmarca también, de manera creciente en el lenguaje descentralizador.

En el contexto anterior está ubicado el tema del rol del Municipio -también creciente en los países de la Región- en términos de competencias, administración de servicios locales y sociales (especialmente de la salud y la educación básica), funciones exclusivas y/o compartidas y sobre todo de la gestión de recursos propios o transferidos desde el nivel central.

La intersectorialidad es otra dimensión valórica que debe acogerse en el modelo a ser construido. Variadas y diversas son las argumentaciones que recomiendan la adopción de este enfoque integrado, por cuanto los problemas no aceptan ser caracterizados rígidamente de acuerdo a las distinciones y particularidades institucionales. El Municipio o la instancia mayor que corresponda a una ciudad en términos de su administración suele trabajar en función de problemas, aunque acoja la sectorialidad propia de su compartimentación institucional. Ello favorece un clima de acción profesional e institucional cruzada, propicia la posibilidad de estructurar grupos de tareas, estimula el diálogo eficaz entre profesionales y hace posible un trabajo más orientado a la acción. La agenda de problemas pasa a constituirse en elemento ordenador principal de la gestión urbana moderna.

Otra idea fuerza de particular importancia para la definición de un Modelo de Gestión Urbana se vincula al carácter de la inversión social para enfrentar la pobreza, especialmente desde los enfoques de la eficiencia, la focalización, el incremento de las externalidades y una coherente acción entre inversión en infraestructura social básica y gestión directa de los servicios sociales involucrados. El manejo de la inversión social (salud, educación, previsión, trabajo, capacitación, recreación, servicios generales, etc.) pasa a constituirse entonces en otro elemento ordenador del modelo de la mayor importancia. Esto tiene particular relevancia en la gestión urbana para materias como la discusión entre alternativas de inversión entre inversiones en infraestructura social básica y los instrumentos de medición de costo-eficiencia, de costo-efectividad y de cuantificación y/o cualificación de beneficiarios. También para innovar en el enfoque tradicional de la inversión social aislada (el análisis de proyecto), en lugar de operar con paquetes de proyectos, análisis sobre uso comparativo de recursos, contemplando adicionalmente las

externalidades de las inversiones. El ordenamiento de esfuerzos integrados de inversión en relación a grupos vulnerables y/o localizados en sectores de fuerte marginalización, es también una manera adecuada de innovar en una gestión urbana moderna.

La posibilidad de una eficiente y oportuna capacidad de anticipación es también otra de las ideas fuerza de mayor importancia respecto del Modelo de Gestión Urbana para las ciudades medias. Estas realidades urbanas intermedias se caracterizan (más allá de sus notables especificidades) por tener muchos de los problemas críticos de las grandes ciudades en una situación menos difícil. Ello ocurre respecto a la extensión de estas ciudades y su compromiso respecto del ecosistema natural al que pertenecen a las difuncionalidades que se presentan en los sistemas de transporte y tráfico urbano, a la segregación social, a la especulación existente en el complejo mercado de suelos urbanos, a la fragilidad ambiental que se expresa ante desastres naturales y otras materias. En cada uno de esos aspectos es posible establecer, habitualmente, un plan de acción que permita mediante instrumentos debidamente ajustados, establecer una gestión urbana eficaz para el enfrentamiento de situaciones que en las metrópolis llegan a situaciones límite. La prevención como parte clave de la gestión, debe desarrollarse y aplicarse a las distintas realidades. Para los casos en que la expansión de la ciudad mediana de que se trate haya sido un proceso progresivo a lo largo del tiempo, estemos frente a una implantación urbana razonable en la relación con el ecosistema y hayan existido adecuadas medidas de regulación y control del suelo y la localización de actividades industriales, comerciales y residenciales, será posible llevar a cabo con bastante eficacia la prevención anotada.

La asociación con los privados constituye, hoy en día, un elemento crucial para el establecimiento de un modelo de Gestión Urbana moderno y adecuado a los problemas actuales y sus márgenes de solución.

Muchas son las circunstancias que han contribuido a esta idea de congestión y cofinanciamiento público-privado como fundamento de la gestión urbana moderna. La desideologización que las cuestiones sobre la propiedad de los activos tiene en el debate actual ha operado facilitando la acción coordinada de los agentes públicos y privados. También los márgenes requeridos de financiamiento para infraestructura económica y social básica, tradicionalmente signados como responsabilidad del Estado, comienzan como tarea también de los privados, mediante mecanismos como la concesión por determinado tiempo de la administración de obras camineras y otras de infraestructura o transformar empresas de servicios públicos en sociedades anónimas con participación privada. Incluso la modalidad de privatización, bien establecidos los mecanismos de transparencia que deben acompañar dichos procesos, toma cuerpo en los países de la Región, cuando se ve aparejada a sólidos mecanismos de supervigilancia pública y al establecimiento de regímenes por ley del sistema de tarifas para servicios públicos. Así es como el Modelo de Gestión Urbana propuesto debe dar cuenta

de esta realidad coordinada o coexistente de agentes privados con el ámbito público (Municipal y/o Central).

Finalmente la idea-fuerza de la participación y el protagonismo social envuelve también los principios constructores de un Modelo de Gestión Urbana. No se trata de reivindicar ni un discurso participativo principista ni de agregar complejas formas de participación. Por el contrario, se trata de reconocer en las formas participativas que la propia población se da un instrumento adicional para viabilizar propuestas de cambio en la gestión urbana. Esta incorporación de la población organizada como factor de la gestión es lo que se denota, por cuanto la experiencia muestra que la participación en múltiples y variadas formas habituales (juntas de vecinos, centros de madres, comités de adelanto, agrupaciones juveniles, de mujeres, organizaciones de autoayuda comunitaria y otras) son relevantes para transformar los problemas reales de la gente en alternativas de proyectos, para contribuir con sus recursos propios (organizativos, principalmente) a la instalación y mantención de obras y para constituirse en definitiva en un actor real de desarrollo local. También debe incorporarse la participación ciudadana a nivel de opinión pública, estructurándose mecanismos activos de consulta ciudadana, con lo que consigue una creciente toma de conciencia sobre la problemática de la ciudad y se va estableciendo una corriente de opinión que contribuye y vigila la acción urbana.

### III. LA SITUACION-PROBLEMA: LA CIUDAD MEDIA

Una cuestión clave de esta proposición de Modelo de Gestión Urbana es adoptar como punto de partida la situación del caso preciso de que se trate. Se adopta en consecuencia el principio de la particularidad y se requiere introducirse con precisión, calidad y efectividad a las particularidades de la ciudad media objeto del análisis.

Recordemos sólo a objeto de comenzar este análisis las razones que llevan a una aproximación metodológica que parte valorando el principio de especificidad de la situación a trabajar. Principalmente se hace referencia a:

i) La singular heterogeneidad de situaciones que incluye el objeto de estudio ciudad intermedia, donde a lo menos se podrían establecer categorías diferenciadas para análisis de distinta naturaleza. Por ejemplo, desde el punto de vista de su especialización y objeto productivo esencial (exportación, mercado interno o autoproducción; además de considerar las especificaciones de orden sectorial); desde la situación de su población existente y de su dinámica demográfica (realidades consolidadas, en expansión o con otras variantes demográficas); desde el aspecto de su localización y sus áreas de influencia (extensión competencia con otras localidades; con el rol de jerarquía urbana en el sistema de asentamientos humanos de la región de pertenencia; desde la visión del rol institucional que el asentamiento intermedio juega en el sistema regional y nacional (ciudad capital nacional, departamental o centro articulador de poblados menores), o desde la visión de las políticas de las que ha sido objeto (políticas preferenciales productivas, asentamientos con franquicias fronterizas o de otra naturaleza o ningún régimen de preferencias territoriales).

ii) La gran dinámica que ofrecen las ciudades medias (asumiendo el concepto en su versión más descriptiva) debido a la notable sensibilidad que ellas poseen frente a determinadas dinámicas de desarrollo productivo, a la capacidad altamente diferenciada para enfrentar ciclos económicos negativos o al aprovechamiento distinto de las etapas de expansión y a la diferente organización de su propia fuerza de actores sociales, políticos y empresariales.

iii) La diferenciación adicional que surge de las consideraciones, predominantemente políticas, de factibilidad en

torno a las propuestas de desarrollo que estén presentes en la dinámica actual de cada localidad intermedia. Ello connotará cada objeto de estudio de una particularidad especialmente relevante para el análisis que aquí se propone.

La inmersión en el objeto de estudio es lo que dará cuenta eficazmente de la particularidad de cada situación, tanto desde el punto de vista del análisis situacional actual como de los escenarios que se abren en la perspectiva inmediata. Del mismo modo, el reconocimiento eficiente de cada situación, es lo que permitirá escoger los diferentes instrumentos de gestión, las modalidades, progresividad y selectividad con que deben ser llevados a la práctica, el tipo de monitoreo de la acción urbana y el cambio que es propiciado.

La aproximación metodológica señalada supone efectuar un recorrido sistemático sobre tres dimensiones elementales de análisis: la evolución histórica de la situación reciente; la visión de los actores sociales, políticos e institucionales y la lectura crítica de las políticas, los programas y los proyectos significativos que se hayan efectuado.

#### A. LA EVALUACION HISTORICA DE LA SITUACION RECIENTE

Se trata de efectuar una aproximación al conocimiento particular de la realidad que considere la evaluación histórica de la situación global de la ciudad media de referencia. La evolución histórica puede ser observada a través de indicadores de tendencia a lo largo del tiempo, referidos a su población, a sus características morfológicas y urbanísticas, a su especialización económica y a sus áreas de influencia. Son, sin duda, indicadores diversos, los que medidos en términos de tendencias más establecidas, son capaces de efectuar una lectura evaluativa de la evolución descriptiva antes señalada. De ese modo, nos vamos acercando a la realidad-situacional, evitando caer en un conjunto extremadamente extenso de informaciones, cifras (muchas veces no comparables) e indicadores estáticos. Adicionalmente la lectura sistemática de la prensa local (en un período relativamente relevante de tiempo) permite auscultar de un modo sistemático la existencia de problemas, su evolución en el tiempo, sus interrelaciones y el rol de los actores sociales e institucionales sobre cada materia.

Con el objeto de precisar este enfoque de evolución y la posterior evaluación perspectiva en una ciudad media se recomienda tener en consideración lo siguiente:

i) Los hitos fundamentales que dan cuenta y explican la realidad y su evolución en la referida ciudad. En ocasiones se trata de fenómenos naturales, de políticas especiales que se pusieron en práctica, de una mayor valoración nacional e internacional de las especializaciones productivas de la ciudad o de otras cuestiones. Estos hitos permiten un análisis evolutivo

con divisiones temporales relevantes. Evidentemente pueden existir diferentes lecturas, pero habitualmente es adecuado adoptar una perspectiva extensa de la situación de una ciudad media (los últimos treinta años). Demás está constatar que existen hitos fundacionales que describen y explican una ciudad y que en otros casos la explotación de un recurso natural especialmente valorable internacionalmente es la clave, como la reconstrucción que ha sucedido a grandes sismos, inundaciones o huracanes es vista como el hito o la oportunidad histórica para el desarrollo de una ciudad media.

ii) El análisis de prognosis en la situación de una ciudad media. Esta metodología simple (y de sentido común como las que se sugieren, además de marcadamente cualitativa) consiste en proyectar la evolución histórica de una localidad tal cual ella está, en una suerte de evolucionismo natural. Que irá pasando si no son adoptadas políticas especiales, si no se produce un cambio de significación en la inversión y en la conducta de los agentes productores y consumidores. Hacia donde va la ciudad en su actual dinámica endógena. Este esfuerzo proyectivo simple es necesario porque apunta a considerar donde se pueden encontrar algunos puntos de ruptura en la lógica de expansión y crecimiento de una ciudad, donde se alcanza una expansión cualitativa que la modifica de umbral.

iii) Los diferentes escenarios sobre los que es posible extraer conclusiones de especial relevancia, aún en el plano cualitativo en que nos estamos moviendo como perspectiva fundamental de análisis. Ello debe conducir a la elección de circunstancias generales, regionales y sectoriales de diferentes características, y consiguientemente a establecer cual es el comportamiento presagiable de la ciudad media en estudio. Debe entenderse también que no sólo se trata de la construcción de escenarios extra-localidad, sino de analizar paralelamente el tipo de esfuerzo propio que la ciudad media debe llevar a cabo para conseguir aportar hacia los escenarios nacionales más favorables.

iv) La evaluación de fortalezas y debilidades que constituyen buena parte de la substancia del conocimiento que se busca del objeto de estudio. Es importante alcanzar, en la medida de lo posible (y contrastándolo con los otros dos niveles de análisis que se considerarán a continuación), una pormenorización de las ventajas y desventajas que presenta la localidad. Importante sería también poder establecer jerarquizadamente las fortalezas y debilidades y ahondar en el carácter estratégico que ellas tienen. De un modo importante este contraste nos acerca mucho a la acción, entendiendo la gestión urbana a lo menos como el afianzamiento de las fortalezas y el enfrentamiento de las debilidades.



## B. LA VISION DE LOS ACTORES SOCIALES, POLITICOS E INSTITUCIONALES

Un segundo nivel de análisis destinado a aprehender el objeto de estudio debe adoptarse a partir de la visión contrastada de los actores reales de la ciudad media que se considere. La selección de un importante y variado conjunto de informantes claves que corresponden al mundo empresarial privado y público, a las organizaciones vecinales o barriales, a los comités de adelanto y otras instituciones no-gubernamentales, a los dirigentes más relevantes de los partidos políticos y a representantes con responsabilidad en el ámbito de la gestión pública y urbana (anteriores y actuales) suele dar una visión bastante ajustada de la realidad buscada, a objeto de que ello se utilice como contraste de debilidades, fortalezas, potencialidades y demás características estructurales de la ciudad media que se han hipotetizado.

El trabajo efectuado para el Estudio del caso de la ciudad de Temuco en Chile<sup>4/</sup>, incluyó específicamente una encuesta a informantes claves que comprendieron un espectro importante de agentes sociales efectivos. Especialmente se incorporó a representantes o agentes significativos del ámbito empresarial, gremial, sindical y poblacional, de los partidos políticos y de representantes y ex-representantes de la gestión pública local. Más de 60 personas contestaron una encuesta que se había establecido previo un conocimiento preliminar básico construido sobre la base de la información disponible. Las preguntas permitieron efectuar una indagación científica participativa, la interacción con el entrevistado sobre una gran cantidad de aspectos y sobre todo establecer una adecuada graduación de los problemas, las potencialidades y las características de las políticas requeridas. Adicionalmente en Temuco se encontró un notable grado de coincidencia en las afirmaciones, las que se entregaron para ser respondidas con puntajes de aceptación o rechazo a afirmaciones (no necesariamente alternativas) sobre varios temas.

Un instrumento de conocimiento efectivo de una realidad puede estar dado también con un seguimiento de prensa por un período suficientemente extendido. De dicho monitoreo se obtiene una jerarquización relevante de los problemas de que han concitado mayor importancia relativa, las cuestiones que generan controversia y consenso y se mide el comportamiento ciudadano. También en el caso de Temuco fue utilizado este instrumento, el que se vio favorecido por la existencia de un solo medio de prensa local, con bastante nivel de representación y en donde también se mostraba una importante variedad de actores sociales, políticos e institucionales.

Hay ocasiones, especialmente instantes de debate fuerte o acontecimientos locales de gran relevancia, como también en eventos de confrontación electoral, donde el debate sobre cuestiones importantes de la gestión urbana, de las políticas e incluso de proyectos tiene un lugar importante. El seguimiento de estos

eventos es fundamental para que el análisis pueda concluir en un conocimiento acabado de acuerdos y de discrepancias, sobre diagnósticos, políticas y modalidades de gestión.

### C. LECTURA CRITICA DE POLITICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS EFECTUADOS

Otra área de reflexión importante para un conocimiento eficaz de un objeto de estudio del nivel de complejidad de una ciudad media, es sistematizar las prácticas existentes en materia de políticas, programas y proyectos. Estas experiencias suelen aportar un nivel de comprensión adicional sobre la realidad analizada, y permiten inferir importantes aportes para la fase de definición de políticas y de acciones urbanas de significación. Se conforma así un círculo completo entre la lectura política de lo ejecutado y lo que se propone en la nueva política. Se acoge la experiencia, se construye a partir de ella.

Diversas conclusiones puede arrojar la lectura crítica de lo efectuado en materia de políticas, programas y proyectos. Se señalarán algunas de las observaciones más comunes que fluyen de prácticas críticas de esta naturaleza, para distintas ciudades medias de América Latina:

i) En oportunidades, se aplica una política o un programa de carácter sectorial y nacional, sin las necesarias especificidades respecto de la ciudad media de que se trata. Este tipo de aplicación rústica suele implicar costos adicionales o al menos no generar los beneficios esperados;

ii) Se observan faltas severas de coordinación entre entidades públicas en la ciudad media, que acogen diversas aproximaciones de políticas, se diferencian en los procedimientos o viven difíciles contiendas de competencias. Este aspecto, generalmente descrito como problema y a ser resuelto con distintas modalidades de coordinación, suele ir más allá de cuestiones orgánico-institucionales y compromete el éxito mismo de las iniciativas de gestión urbana;

iii) En ocasiones, las políticas de ordenamiento y gestión urbana en una ciudad media padecen de problemas como los siguientes: tienen una connotación extremadamente teórico o formalista; no llegan a tener aplicación precisa en programas y acciones pormenorizadas; existe una divergencia significativa entre la intencionalidad de la política y los proyectos de acción urbana, los que suelen seguir una línea de acción autonómica;

iv) Existe precariamente una participación activa y eficiente de la comunidad organizada, lo que ocasiona un desconocimiento relativamente generalizado sobre el carácter de las políticas y los proyectos, convierte a la gestión urbana en una materia de expertos y dificulta la eficiencia y focalización de las acciones. La

pérdida del recurso social participativo en materia de gestión urbana no sólo apunta a una cuestión valórica y deseable, sino que conlleva costos adicionales y una pérdida de uso eficaz de un recurso indispensable;

v) También, en otras oportunidades, no se efectúa el análisis fundamental de factibilidad de las políticas y/o de la aplicación de programas y acciones urbanas. Por ejemplo, no se considera la capacidad de manejo y de gestión precisa que asegure la eficacia en la aplicación de un proyecto o de un instrumento de aplicación urbana; y,

vi) Finalmente, es bueno recoger que existe un número importante y significativo de buenas experiencias de políticas, programas y acciones urbanas, que un modelo de gestión moderno y eficaz debe acoger. Generalmente se trata de programas con buenos estudios previos; de instrumentos que consideran las necesidades de los más necesitados y que acogen la participación ciudadana activa; de acciones de salud, saneamiento urbano y educación que son innovativas; de programas conjuntos con el sector privado a objeto de recuperar barrios de la ciudad y otras acciones.

#### D. LA SITUACION PROBLEMA: HIPOTESIS DE TRABAJO Y DESAGREGACION

Corresponde ahora un análisis interactuante entre las tres dimensiones antes señaladas, del que debe surgir la caracterización fundamental de la situación-problema. El análisis de inmersión deberá a lo menos contemplar interacciones como las siguientes (a modo de ejemplo):

- a) El modo en el cual la visión de evolución histórica y la evaluación de sus resultados son consensuados por los actores sociales, políticos e institucionales.
- b) La manera en que las diferentes lecturas críticas sobre lo actuado (políticas, programas y proyectos) son visualizados por los actores y se vinculan con el análisis histórico de la situación.
- c) Las cuestiones problemáticas que han sido jerarquizadas, incluyendo allí los grados de consenso y contradicción que surgen de los distintos enfoques de los actores.
- d) Todos los problemas que son considerados estructurales de la ciudad media en consideración y los márgenes de acción que existen al respecto.

De este modo, con reflexiones como las señaladas, será posible extraer un conjunto de interpretaciones fundamentales sobre el objeto de estudio, cuyo ordenamiento problemático debe considerar

posteriormente una desagregación específica y jerarquizada de problemas.

Estas interpretaciones deben, a lo menos, explicitarse de modo tal que permitan peculiarizar la situación problema, estableciendo una base sólida para el análisis pormenorizado que vendrá a continuación. La especificidad problemática de una ciudad media puede estar dada por cuestiones muy diferentes, como por ejemplo las siguientes:

i) El rasgo distintivo de la localidad es la permanencia en el tiempo de sus problemas estructurales y las posibilidades de acción, pareciendo claras para la mayoría de los actores que existen poderosas fuerzas de inercia que los limitan y una cantidad importante de restricciones de factibilidad institucional, política y de recursos;

ii) El rasgo predominante de la ciudad intermedia en estudio es el cambio global que ha experimentado en los últimos años, el que se muestra en una suma relevante de indicadores significativos; a consecuencia del cual, la localidad se encuentra enfrentada a una importante crisis de crecimiento, la que será resuelta de permanecer las tendencias básicas que provocaron el cambio y de darse un conjunto de políticas adicionales imprescindibles a nivel nacional y regional;

iii) La cuestión básica de la ciudad estudiada son los sucesivos cambios que muestra en los últimos años, siendo la variabilidad de los indicadores su rasgo básico, estableciéndose ciclos de naturaleza distinta, activado ello por políticas o circunstancias nacionales, regionales y sectoriales; esta variabilidad hace difícil establecer acuerdos sociales estables y señalar con precisión instrumentos de política; no obstante, se detecta una gran necesidad de fortalecer la capacidad local endógena de desarrollo;

iv) La ciudad estudiada muestra un crecimiento explosivo debido a razones muy explicables (nuevos yacimientos en el área y un potente rol de servicios secundarios que presta la ciudad), aunque el fenómeno sea reciente; se hace imprescindible diseñar una batería completa de políticas, programas y proyectos para responder a la situación emergente y los nuevos actores económicos, políticos e institucionales también se encuentran en fase de construcción;

Estos u otros ejemplos, extendidos en lo más una página, debe dar lugar a una desagregación problemática, a una especificación de los problemas, sin que ello signifique entrar desde ya en las clasificaciones y las descripciones rígidas y formalistas del análisis sectorial, sino que en esta fase estratégica de estudio del modelo adopten siempre una perspectiva de análisis integrado. Las manifestaciones de la lectura general tendrán expresiones particulares (e incluso sobre la actividad económica, el ordenamiento territorial, las cuestiones institucionales y otras), pero el énfasis está en la posibilidad de leer y entender la ciudad

media en sí, abandonando los enfoques de diagnóstico tradicionales que dedican diferentes secciones a cada uno de los aspectos sectoriales, para posteriormente agruparlos. La innovación metodológica fundamental está en el énfasis cualitativo, la perspectiva histórica, la lectura de los actores y la visión crítica de lo actuado.

El sistema de información y las diferentes bases de datos con las que se trabaje vendrán a continuación. Estarán llamadas a calibrar las hipótesis de trabajo que se han definido y a establecer una desagregación jerarquizada de problemas específicos. Esta intentará dejar de ser un listado de todo para seleccionar desde ya lo que interesa primordialmente. El principio de economicidad implica selectividad para concentrarse en lo más estrictamente problemático (lo que le hace a la explicación fundamental del objeto de estudio y de sus problemas) y no ponderar en tiempos y dedicaciones iguales los problemas habituales.

Lo anterior supone dos cuestiones básicas desde esta visión metodológica, que es necesario aclarar en este punto:

a) El análisis supone un grupo de analistas, ojalá interdisciplinario, y una lectura muy acuciosa de los actores y de las diferentes visiones; este trabajo de grupo debe implicar una dinámica muy activa, crítica y constructiva de hipótesis; y

b) El análisis se debe ubicar siempre pensando en la acción, teniendo presente que no se está estudiando académicamente la situación problema, sino que se está trabajando siempre los márgenes de acción, los errores y aciertos de lo efectuado, o sea, la práctica real.

#### IV. LAS DIMENSIONES DEL ANALISIS PORMENORIZADO DE UNA CIUDAD MEDIA

Siguiendo con esta metodología para la definición de un Modelo de Gestión Urbana para ciudades medias, se sugiere que después de esta primera aproximación al objeto de estudio, se efectúe un análisis pormenorizado. Este tipo de análisis pone la atención en aquellas cuestiones habitualmente claves respecto de las que es útil una reflexión desagregada.

Dos resguardos metodológicos son requeridos a esta altura:

a) El enfoque analítico, a esta altura del Modelo de Gestión, pone tanta atención a la problemática como a las políticas y decisiones activas de gestión urbana que comienzan a surgir como requeridas. De esta manera el enfoque en tanto de pormenorización diagnóstica como de inicio de propuesta de política.

b) Se proponen seis problemáticas para el análisis, sin que ello implique que sean necesariamente las adecuadas para todos los casos, aunque nuestra experiencia muestra que han sido y tenderán a ser las principales. Desde luego lo interesante es la interacción entre estas dimensiones más que de cada una en sí. Cada perspectiva de análisis es expresión de un problema global, superando la visión sectorial.

En consecuencia, se pone atención preferente sobre los siguientes niveles de análisis:

i) La problemática institucional, generalmente asociada al Municipio como lugar preferencial y en donde habitualmente nos encontramos con una buena cantidad de problemas estructurales y otros emergentes y en donde la cuestión central parece estar en torno al requerimiento modernizador y transformador del Municipio y del sistema mismo de gestión pública;

ii) Los recursos movilizables para establecer la solvencia, la coherencia y la eficacia para un Modelo de Gestión Urbana moderno, focalizado hacia los sectores sociales más carenciados y que active las fuerzas endógenas para el desarrollo local; en esta dimensión, se observa la necesidad imprescindible de un nuevo enfoque de hacienda y presupuestación local;

iii) Los ámbitos preferentes de diversificación y/o especialización productiva, apuntando a la identificación de las fortalezas productivas, considerando los efectos ligados en otros sectores, la especialización nacional adecuada, los empleos generados, la transferencia tecnológica posible y su compatibilidad con la sustentabilidad ambiental;

iv) El marco legislativo y normativo, que establece una de las restricciones principales a la nueva acción de gestión urbana, por generar limitaciones severas a las modificaciones requeridas y por constituir también habitualmente un campo de acción estratégica de cambios, ajustes y adecuaciones institucionales, legislativas, reglamentarias y administrativas;

v) Las capacidades asociativas pública y privada, constituidas en uno de los requisitos fundamentales de la nueva Gestión Urbana y generalmente una de las debilidades estructurales más permanentes en la mayoría de las ciudades medias, por las escasas acciones de cofinanciamiento, responsabilidades compartidas y proyectos conjuntos; y

vi) El protagonismo social y sus capacidades efectivas, definido como un elemento fundamental de la innovación del Modelo de Gestión Urbana y en donde encontramos experiencias participativas puntuales y no siempre estables y replicables y en donde es imprescindible auscultar sobre alternativas de acción de fuerte envergadura;

A continuación se entregará un esquema de trabajo correspondiente a las seis dimensiones de análisis sugeridas. En cada caso se proponen cuatro aspectos en los que se recomienda profundizar, como una manera de ordenar el análisis. Naturalmente esta propuesta no es exclusiva ni excluyente, sino que busca concentrar el análisis en aquellos aspectos que la experiencia muestra como los más recurrentes, y con el objeto de evitar una desagregación demasiado extensa. Estos aspectos incluyen habitualmente cuestiones sobre diagnóstico y agrega líneas de solución a la problemática expuesta.

#### A. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL

Un aspecto de la mayor importancia es reflexionar sobre las fortalezas y debilidades de la estructura institucional dedicada formalmente a la Gestión de la Ciudad. Habitualmente es el Municipio, aunque en casos existe la forma de una Intendencia o Gobernación que posee una cobertura territorial urbana y del entorno rural. Se recomienda poner atención a cuestiones como la situación de la estructura institucional directiva, las responsabilidades y el marco de competencia en donde la institución se mueve, la forma de legitimación en que las autoridades se mueven (incluyendo la elección directa, la composición de consejos y la autoridad y ámbito de competencia administrativa y directiva del

Alcalde), los mecanismos de organización, programación y control de la acción urbana, etc.

La cuestión del liderazgo de la autoridad local, su capacidad de convocatoria institucional y social, la manera en que es ejercida la dirección y las posibilidades de un comando de acción urbana legitimado, establecido, profesional y políticamente respaldado; lo anterior debe incluir necesariamente la capacidad de estructurar equipos, asignar responsabilidades, ejercer control eficaz sobre las acciones, tomar decisiones sobre personal y readecuaciones en el tiempo;

Otro aspecto de gran importancia son las relaciones interinstitucionales que desde el Municipio se establecen con la institucionalidad y las burocracias nacionales y/o sectoriales, de modo de establecer modalidades asociativas adecuadas y optimizadoras de la gestión pública como conjunto, que contemple divisiones del trabajo ajustadas a cada institución, formas de trabajo conjuntas y un mecanismo preciso de resolución de competencias;

En la última década en América Latina se han llevado a la práctica modalidades locales (municipales) de administración de servicios esenciales, como la educación básica y media y la salud primaria, que van más allá de la gestión de servicios locales habituales del Municipio (aseo, iluminación, localización y zonificación urbana). Este supone ampliar substancialmente el carácter de empresa administradora de servicios básicos, con las consiguientes reformas y adecuaciones de personal, incluyendo la estructuración de departamentos o empresas especializadas y formas asociativas y hasta delegación a agentes privados;

#### B. LOS RECURSOS A SER MOVILIZADOS PARA UNA GESTIÓN URBANA EFICAZ

Una primera cuestión es poner atención sobre los recursos propios locales, incluyendo un diagnóstico preciso sobre esa realidad, la que habitualmente muestra deficiencias importantes. Ello implica poner cuidado preferente a nuevos mecanismos e instrumentos de recaudación, al ordenamiento del conjunto de tributos, a las patentes y derechos locales, programas de reducción sistemática de costos administrativos y prescindibles, establecimiento de nuevas modalidades de servicios a ser prestados y cobrados y otras medidas de incremento de los recursos propios. El establecimiento de metas sobre aumentos de recursos propios cobra cada día mayor actualidad, asociado a la adecuada información de lo realizado frente a los usuarios y ciudadanos.

El estudio pormenorizado de las distintas fuentes de financiamiento para inversiones (especialmente de infraestructura social) que tienen origen nacional y sectorial. Especial importancia tiene los Fondos de Compensación Territorial (que



operan en varios países latinoamericanos), los Fondos de Redistribución Municipal (generalmente asociados a formas de recaudación del impuesto predial, los derechos a circulación de vehículos y otros) y los programas de inversión Infraestructural de Obras Públicas, Vivienda y Desarrollo Urbano. La optimización de estas fuentes de recursos de inversión suponen adecuadas carteras de proyectos, alternativas de cofinanciamiento del Municipio y otras.

El análisis detallado de las transferencias presupuestarias que corresponden a los traslados de competencias desde el nivel central al local (o en ocasiones intermediado por el nivel departamental o regional), en el caso de servicios ahora de administración local, como son la educación, la salud primaria, servicios locales al consumidor, la atención de menores en situación especialmente deficitaria y todo programa de enfrentamiento a la pobreza que suponga una administración preferentemente local. La optimización de las transferencias incluye asegurar la administración adecuada de los servicios locales, pero también para considerar los recursos indirectos que implica la gestión de los servicios antes señalados. De modo inverso, la insuficiente incorporación de estas transferencias completas suelen implicar un desfinanciamiento estructural de los Gobiernos Locales.

Finalmente es muy bueno considerar nuevas formas de Gestión y Monitoreo Presupuestario, puesto que es mucho lo que se puede aportar a las finanzas y los recursos locales con modalidades eficaces de ejecución presupuestaria, estableciendo metas y compromisos, controles periódicos y modificaciones presupuestarias en el periodo de ejecución. Ello trasmite eficiencia general al sistema, transparencia y convierte a la ejecución presupuestaria en un instrumento habitual de trabajo y control de las actividades generales del Municipio, redundando la optimización de los recursos en un mecanismo adicional para mejorar la recaudación fiscal y el control ciudadano.

### C. LAS OPCIONES DE DESARROLLO PRODUCTIVO COMO BASE DEL DESARROLLO LOCAL

Debe considerarse el análisis de cada rubro de actividad productiva en la localidad y en su entorno regional, al mismo tiempo que la consideración de su potencialidad y de los escenarios en los que se puede producir un despliegue mayor de la referida actividad. Especial relevancia tiene, la perspectiva de incremento de las exportaciones que constituye foco de atención preferente en nuestras economías. También es altamente relevante como la diversificación productiva es capaz de establecer un paquete conectado de rubros que potencie estratégicamente el desarrollo local y regional.

Una atención preferente requiere el extenso conjunto de actividades de mediana y pequeña producción, por su contribución poderosa a los niveles de empleo local y regional, como por la vertebración que estos rubros de actividad deben establecer con los sectores de potencialidad exportadora y otras actividades de la especialización local. Muchas veces son estas actividades las que permiten una acción preferente del Municipio como de acciones de fortalecimiento institucional, asistencia técnica y apoyo crediticio, donde los resultados esperados son de gran significación.

Otro elemento importante es el diseño y la puesta en práctica de medidas de preferencia para la localización en la ciudad y en su entorno regional de actividades productivas que contribuyan a la diversificación económica y a la generación de, ingresos, empleo y desarrollo. La historia de las franquicias tributarias en distintos rubros o territorios, como la disminución de las tasas impositivas a las ganancias y otras preferencias suelen mostrar un costo nacional significativo frente a los beneficios locales efectivos. Esta visión crítica debe considerar la articulación y el perfeccionamiento de estos mecanismos e instrumentos, e incluso su complemento eficaz con incentivos locales y sectoriales en asistencia técnica, crediticia o en capacitación laboral.

Una gran relevancia tienen los mecanismos e instrumentos de transferencia tecnológica que permitan una elevación de los niveles generales de actividad en la localidad, a través de programas focalizados de asistencia técnica y la aplicación de experiencias replicables con éxito en otras realidades. Lo anterior supone acciones ligadas con asociaciones de empresarios, institutos universitarios, cooperación internacional y otros agentes fundamentales en una moderna visión de acción empresarial innovativa, con importante apoyo de entidades públicas y semipúblicas y un fuerte y sostenido compromiso empresarial.

#### D. EL MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y NORMATIVO EN EL DESARROLLO LOCAL

La situación a nivel legislativo y reglamentario suele establecer un marco restrictivo de importancia para el desarrollo local y las formas modernas de Gestión Urbana en nuestros países. Ello lleva a una permanente demanda por modificaciones en esos terrenos, ya sea de actualización en algunas materias como de franca innovación en términos de mayores potestades para las instancias regionales y municipales. Varias de estas demandas se vinculan con reformas que reconocen mayor responsabilidad tributaria regional y local, que incrementan las competencias de las instituciones territorialmente y que permiten la apertura hacia modalidades asociativas con el sector privado.

El uso de las potestades reglamentarias constituyen, en importantes ocasiones, la posibilidad más factible para afianzar

las responsabilidades efectivas de Municipios en América Latina. En el marco de las leyes de carácter general existe un amplio espectro para instrumentos regulatorios reglamentarios, ya sea que especifiquen la normativa a la localidad referida o que se constituyan en reglamentaciones particulares respecto de aspectos importantes de la gestión urbana. Ello incluye materias como los reglamentos que regulan los planes reguladores de uso del suelo urbano, las limitaciones a la localización de actividades y las formas de resolución de conflictos entre agentes urbanos.

También es importante rescatar aquí la temática más general de la legislación y la reglamentación a nivel nacional y/o sectorial en materias que comienzan a adquirir cada vez mayor relevancia. Como ejemplos consideremos los avances en materia de legislación ambiental (leyes marco ambientales y leyes de corte más específico), en las leyes y reglamentaciones urbanísticas y de construcciones, leyes que enmarcan la acción empresarial pública, las modalidades de privatización de entes públicos y las formas asociativas entre entidades públicas y privadas, leyes y reglamentaciones que norman y regulan las Corporaciones de Desarrollo (regionales, provinciales y locales) y otras. Todas ellas deben considerarse con detalle para buscar el aprovechamiento máximo para las formas innovativas de desarrollo y gestión local.

La capacidad de control, especialmente en el propio nivel local, es tanto o más relevante que la existencia misma de las leyes, normas y reglamentos. En muchas ocasiones esta capacidad local es baja, dado que no hay personal suficiente, ni voluntad política adecuada para hacer cumplir la normativa. También dicha situación suele detectarse en los entes públicos centrales que operan en el ámbito regional y local, los que subvalúan la importante acción conjunta interinstitucional que impone el sentido común. En no pocas ocasiones, la decisión municipal acertada implica invertir recursos profesional e informáticos para asegurar los controles eficaces y oportunos. Finalmente es bueno rescatar que las organizaciones sociales e instituciones no-gubernamentales pueden desempeñar un importante papel de apoyo en esta materia.

#### E. LAS CAPACIDADES ASOCIATIVAS ENTRE ENTES PUBLICOS Y PRIVADOS COMO FACTOR CLAVE DEL DESARROLLO LOCAL MODERNO

El compromiso entre agentes públicos y privados es un factor clave de una concepción moderna y eficaz de desarrollo local. Para ello es fundamental establecer las lecciones que nos dejan experiencias concretas sobre la materia, las que, entre otras cosas, nos muestren cuales son las áreas en que dicha colaboración ha sido más eficiente, cuales son las modalidades precisas de trabajo y cuales son los riesgos que también se contraen con estas acciones. Las mayores conclusiones de estas experiencias en América Latina tienden a confirmar situaciones que se han dado predominantemente en Europa: acceso a recursos privados nuevos para la provisión y administración de servicios esenciales, colaboración tecnológica y

empresarial de importancia e inicio de acciones conjuntas de largo aliento. Dificultades existen respecto de lo puntual de experiencias no siempre replicables y habitualmente intermediadas por mecanismos de cooperación internacional.

Los ámbitos de la capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica hacia sectores empresariales más debilitados y la coadministración de servicios básicos suelen constituir las principales áreas de cooperación activa y eficiente entre los agentes públicos y privados. Una revisión a fondo de esos aspectos como campos de asociación parece muy aconsejable. Entre otros es necesario considerar la intervención de agentes intermediarios y los rasgos claves que aseguren una eficaz replicabilidad de estas experiencias.

La existencia de Corporaciones de Desarrollo, ya sea de carácter regional o local, también suele proveer de una institucionalidad de importantes perspectivas para el desarrollo de las ciudades medias y para impulsar renovados esquemas de gestión urbana. Es bueno estudiar con profundidad cada experiencia, su estructuración legal, sus ámbitos de competencia, sus líneas de acción principales, sus modalidades de decisión y las fuentes para su financiamiento. Las experiencias en América Latina son lo suficientemente variadas como para hacer relevante el análisis crítico señalado.

Una última consideración importante se refiere a las alternativas de cofinanciamiento entre agentes públicos y privados, que aparece como prometedora modalidad de acción, para la administración de servicios, programas de capacitación laboral, distintas modalidades de transferencia tecnológica y la realización de estudios preinversionales en áreas particularmente prometedoras en distintos ámbitos productivos. El cofinanciamiento u otras formas de financiamiento compartido, aunque poco desarrollados, constituyen un interesante punto de reflexión y de debate.

#### F. EL PROTAGONISMO SOCIAL Y SUS CAPACIDADES EFECTIVAS

Las formas diversas y variadas de participación social han constituido históricamente expresión de deseos más que de prácticas habituales. Corresponde fundar la participación de las organizaciones sociales (principalmente territoriales) como de los vecinos y ciudadanos en una perspectiva más amplia, tanto en lo referido al afianzamiento democrático vía participación y creciente decisión en los temas de la vida cotidiana, como en el aporte de recursos clave que la participación organizada conlleva en este Modelo de Gestión Urbana. Una revisión sistemática de estas prácticas se hace necesaria, así como conclusiones sobre su replicabilidad y tipo de aporte cualitativo a esta manera moderna de enfrentar la Gestión Urbana.

Particular importancia tiene el debate sobre el status legal en que las organizaciones sociales territoriales (Juntas de Vecinos y otras agrupaciones territoriales mayores; Centros de Madres; Comités de Adelanto Barriales; Sindicatos; Organizaciones de Mujeres o Jóvenes; etc.) se mueven. Es clave la legalización y constitución sencilla y de procedimientos simplificados de ellas y un permanente reconocimiento de la autoridad local como interlocutores habituales. Deben revisarse prácticas de acción asociada entre organizaciones y Municipio y debatirse sobre la factibilidad de impulsar compromisos de cada vez mayor alcance, especialmente en materias claves de la calidad de vida de los sectores poblacionales más carenciados.

Especial importancia tiene el rol de organizaciones y vecinos en la prestación de los servicios locales esenciales, ya sea en su calidad de usuarios críticos aportadores a la gestión como de otros roles activos que las organizaciones pueden desempeñar. En la medida que la defensa de los derechos del consumidor tiende a institucionalizarse e incrementarse es posible contemplar también un rol del vecino como tal y no sólo de las organizaciones. Cuestiones claves de los servicios locales como la ventanilla única para los trámites, la mejora general de la información comunal y la interacción con los usuarios son materias posibles de ser abordadas con eficacia mediante mecanismos y compromisos participativos concretos.

También es posible que se afiancen modalidades de participación social eficaces en la gestión planificadora y de proyectos. Un esfuerzo social bien conducido, especialmente en términos de transformar las demandas y carencias sociales en proyectos (o a lo menos anteproyectos) implica un avance importante. Lo mismo debe darse en las tareas de control de obras en su fase de ejecución, lo que debiera trasladarse a un rol activo de las organizaciones vecinales en el cuidado de la infraestructura (consultorios de atención primaria, escuelas y liceos, parques, lugares recreacionales, etc.). La revisión de experiencias prácticas sobre la materia puede dar orientaciones más precisas sobre una participación social eficaz.

## V. LOS LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA UNA GESTION URBANA MODERNA

Después del capítulo anterior es necesario efectuar una presentación del tipo de acción urbana que se impone en una ciudad media para enfrentar con éxito los problemas que presenta, para asegurar un fuerte dinamismo económico, para establecer una sólida participación de la ciudadana y sus organizaciones y para hacer efectivo un ordenamiento urbanístico acorde con la sustentabilidad ambiental y con la mejora de la calidad de vida de la población más carenciada.

Con dicho objeto se establecen a continuación cuatro de los programas más habituales para este Modelo de Gestión Urbana. Se hace referencia al Programa de Crecimiento Productivo Diversificado, el Programa de Enfrentamiento Sistemático de la Pobreza, el Programa de Fortalecimiento del Municipio como instrumento clave de la gestión local y el Programa para la Operación eficiente del Sistema Urbano.

No se trata nuevamente de una clasificación exhaustiva y excluyente, sino del ejemplo de estos Programas imbricados en un Plan de Acción Urbana propio de un modelo como el propuesto.

En cada caso se van a señalar seis tópicos principales para la consideración de cada Programa, de modo de ejemplificar las características que acciones similares pudieren tener en los diferentes y heterogéneos casos de ciudades medias latinoamericanas.

### A. EL PROGRAMA DE CRECIMIENTO PRODUCTIVO DIVERSIFICADO

Este Programa debe contemplar, de un modo significativo, la definición y la puesta en marcha de estudios preinversionales en diferentes ramas y sectores productivos, especialmente en aquellos donde la especialización productiva local y regional sea posible. Estos estudios deben pormenorizar costos, características tecnológicas de los proyectos, un horizonte temporal de los mercados y la integración con otros rubros productivos en el territorio, a objeto de disponer de una Cartera de Inversiones abierta a los empresarios y que constituya una base sólida de sustentación en el mediano y largo plazo de su crecimiento

sostenido. Dicha Cartera deberá adicionalmente incorporar los efectos sobre empleo y demostrar sustentabilidad ambiental.

Otro aspecto clave para asegurar una expansión económica sostenida en el tiempo es llevar a cabo sistemáticamente programas de transferencia tecnológica, especialmente en aquellos rubros productivos requeridos de modificaciones y ajustes importantes de cambio productivo. El cambio y hasta la reconversión tecnológica debe incorporar, entre otros, los servicios, el comercio, la agricultura campesina y los sectores de pequeña y mediana actividad. Un rol importante juega aquí la asociación de organizaciones empresariales, los entes públicos y las Universidades y Centros de formación locales y regionales, para asegurar la existencia de una masa crítica de operadores tecnológicos que sostengan en el mediano y largo plazo la diversificación y modernización productiva.

Una cuestión siempre presente en el debate son las facilidades que deben ser otorgadas para la instalación de nuevas actividades productivas en la localidad y su entorno regional. La lectura habitualmente crítica de las exenciones tributarias y las franquicias arancelarias, deben dar lugar a otro tipo de instrumentos de alcance distinto pero de eficacia mayor. Entramos así al debate del compromiso de inversión infraestructural público (vías, energía, puertos, ferrocarriles, inversión en servicios sociales), a la política de parques industriales con compromiso municipal y privado que optimice el acceso a terrenos e instalaciones fundamentales, a la existencia de servicios generales en la ciudad e incluso a la plena operación de la plaza financiera. Ello podría implicar acceso a créditos preferentes por la vía de las instituciones públicas de fomento productivo o a formas de intermediación y/o aval público de instituciones crediticias externas (Banca Multilateral, preferentemente).

El tema de la apertura de los mercados es otro aspecto esencial para un programa de expansión, diversificación y modernización productiva local y regional. Estamos haciendo referencia a mercados nacionales y externos, fundamentalmente. Ello aconseja una política local y regional asociativa con una interlocución eficaz en el nivel institucional central. Ello implicará compartir esfuerzos para abrir mercados y sobre todo estar fuertemente preparados para una competencia compleja, incluyendo controles de calidad, revisiones ecológicas, patrones sanitarios y otros problemas de gran relevancia. Siendo propios esfuerzos nacionales, la ciudad y su región deben prepararse para enfrentar estas cuestiones, hoy claves para una expansión económica de largo alcance.

Acciones especiales deben ser definidas en el campo del mercado laboral, especialmente en lo relativo a los esfuerzos de capacitación especializada (especialmente en los casos donde las transferencias tecnológicas y los esfuerzos de reconversión productiva tengan lugar), a través de modalidades innovativas de asistencia técnica y fuertes compromisos de instituciones

capacitadoras y de empresas privadas que faciliten tiempos de pasantía. Estas acciones deben ir acompañadas de una flexibilización de los mercados laborales (incluido el sector público y predominantemente el local) que favorezcan la permanencia de los profesionales de alto nivel en la ciudad y la región, dado que constituyen la masa crítica indispensable para solventar el esfuerzo de desarrollo en el mediano y largo plazo.

La realización periódica de Ferias de Negocios constituye un último aspecto de relevancia, por cuanto allí se expresan y manifiestan diferentes empresarios, se favorece el intercambio, se generan condiciones para la complementariedad con otros rubros productivos y se generan condiciones asociativas interesantes para enfrentar nuevos mercados. Estas Ferias, en muchas ocasiones, son también expresión de la fortaleza de la localidad y de su región, aunque se debe ir enfatizando el carácter de negocios que estos encuentros expresan.

#### B. EL PROGRAMA DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA

Es fundamental establecer con precisión las áreas territoriales (sectores) en los que predomina la pobreza, características que tiene, como ha evolucionado en el tiempo y que impacto han tenido los programas precedentes. La construcción consiguiente de mapas de fragilidad o de carencia lleva a un conocimiento acabado de la expresión territorial de la pobreza. Del mismo modo se hace necesaria una especificación por sectores sociales afectados más severamente por condiciones de pobreza. Es altamente probable que exista una fuerte correlación entre estos análisis. No obstante, las ideas de focalización social y territorial permitirán una mejor y mayor efectividad de los distintos programas sociales.

Es de particular importancia revisar a fondo los diferentes instrumentos y/o programas que establecen un régimen de subsidio, especialmente porque éste puede ofrecer problemas de inadecuada focalización, dificultades de operación y porque la mayoría de las veces este importante instrumento de política social no se encuentra bajo la competencia de la autoridad local. Adicionalmente, es posible buscar una mayor integración entre subsidios complementarios y es muy adecuado buscar un instrumento de aplicación local para la medición periódica de la pobreza, tipo ficha de evaluación socio-económica.

El mejoramiento de los servicios y la infraestructura sanitaria están también en la base de una política de enfrentamiento de la pobreza, de modo de buscar la plena cobertura de agua potable y alcantarillado. Estos programas asumen infraestructuralmente gran importancia, porque tras ellos debe primar un enfoque de sucesiva urbanización y estas redes deben operar como fundamento para los territorios y zonas de expansión de la ciudad. Debe considerarse que habitualmente diferentes líneas



de crédito de la Banca Multilateral (particularmente el BID) operan en esa dirección.

Las políticas de urbanización y vivienda están en el eje focal de una propuesta que atacando una carencia central de los pobres, enfoca el desarrollo, la zonificación, la expansión y la funcionalidad de la ciudad. El solo acceso al suelo urbano se constituye en la limitante central que tienen los pobres para resolver sus carencias. En consecuencia la política de suelos está como fundamento de un urbanismo de nuevo tipo (vía Banco de Tierras u otros instrumentos de acción urbana). Entre las políticas interesantes adecuadas para reforzarse están los programas de saneamiento de barrios establecidos, los que tienen grandes ventajas para la densificación urbana e importantes ventajas al no elevar los costos de vida de los beneficiarios que, en ocasiones, el acceder a una vivienda básica es contra un incremento importante de sus costos de transporte y de acceso a servicios y comercio.

El mejoramiento de los servicios educacionales juega también un rol fundamental en el enfrentamiento de la pobreza, entendida la educación como la vía principal que facilita el salto social de la población carenciada. Los problemas son variados y el Programa debe coordinarlos eficazmente: problemas de infraestructura básica y de equipamiento adecuados para una función educativa innovadora; cambios en los currículum escolares, afianzando la relación con el mercado laboral y el contexto social en que se desenvuelven los beneficiados; aportes significativos a la mantención del sistema que suele mostrar una operación estructuralmente desfinanciada y utilización eficaz del sistema escolar como fundamento de una política de desarrollo local con eficaz participación ciudadana.

Tratamiento especiales, particularmente en el ámbito de la capacitación, para sectores de población particularmente carenciados viabilizando su incorporación eficaz a la fuerza laboral activa. Es el caso de los jóvenes, de las mujeres y de la población de la tercera edad, en donde es necesario intervenir con eficacia para una movilidad más activa y flexible en el mercado laboral. Ello debe considerar tipos de actividades como cursos de capacitación con prácticas laborales en las empresas, el pleno aprovechamiento de las capacidades instaladas escolares y su equipamiento y la operación eficiente de Bolsas de Trabajo en el ámbito local.

### C. EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO CLAVE DE LA GESTION LOCAL MODERNA

Las mejoras en los sistemas de recaudación y los servicios al público usuario son aspectos fundamentales de una gestión urbana que se plantea partir de ella misma en su proceso de modernización. Esto implica acciones en diferentes campos como las mejoras en los sistemas de informatización a público, el cobro simultáneo (o al menos preestablecido) de derechos, patentes y otras obligaciones

locales; sistemas especiales de cobro a deudores morosos, buscando recuperar la práctica del tributo disciplinado; campañas eficaces para el enfrentamiento de la evasión; muestras programadas en la ciudad de las obras realizadas y de las mejoras en los servicios que son el resultado de las mejoras de recaudación y una política eficiente de cooperación con los entes impositivos nacionales (Impuestos Internos, Tesorería Nacional y Regional, Aduanas, etc.).

Programas especiales y permanentes de capacitación a los directivos municipales, profesionales y funcionarios administrativos en el Municipio, que planteen la movilización activa del recurso humano municipal para el enfrentamiento del cambio y el esfuerzo modernizador. Estas acciones deben incorporar una comprensión cabal de las estrategias, políticas, programas y proyectos municipales; la mejora general de métodos de funcionamiento; una mayor apertura hacia el trabajo en grupos de trabajo y, por sobre todo, una concepción renovada del sentido de servicio público. Incluso el reclutamiento de nuevos funcionarios debiera estar avalado por un sistema de habilitación mediante el cual se asegure la transparencia de los concursos de selección y el inicio de una carrera funcionaria centrada en el mérito y la capacitación.

Se hace cada vez más necesario para la acción municipal moderna el establecimiento de un Sistema de Información en tiempo real, que sea capaz de proveer indicadores de actividad, de precariedad, de acción municipal en términos de sus principales programas y proyectos, de los sistemas de recaudación y de las organizaciones sociales en el nivel local, y que de este modo se constituya en un elemento instituable de trabajo cotidiano. Nos estamos refiriendo a un sistema de información con pocas pero confiables valores, permanentemente actualizadas, y que sean capaces de expresar una radiografía ajustada de la realidad local. De este modo la información antecede la decisión propuesta, alimenta la discusión y la fundamenta.

El fortalecimiento municipal dependerá de un modo estricto de la capacidad institucional que exista para transformar los problemas existentes en proyectos de solución. De allí que la Formulación de Proyectos y posteriormente la evaluación de los mismos sea una tarea básica de la gestión urbana moderna. Incluso, la Cartera de Proyectos Locales, que sería la aspiración a lograr, debe convocar a las organizaciones territoriales y a los vecinos demandantes y a los sectores privados que requieran del esfuerzo público o se jueguen por modalidades de cofinanciamiento. Una Cartera de Proyectos fuerte y completa permitirá también optimizar el acceso a recursos de inversión nacionales y sectoriales, mejorará las posibilidades y el acceso a la cooperación internacional y a convenios de préstamo con la Banca Multilateral, etc.

La eficiencia del Municipio está puesta a prueba permanentemente por los usuarios tanto como por los agentes sociales, políticos, económicos e institucionales. El punto es

proyectar mediante eficaces mecanismos de comunicación y difusión la acción municipal, las propuestas, los compromisos abiertos hacia los diversos actores antes mencionados, la innovación que se está buscando, haciendo del ciudadano un participante activo de la gestión urbana local. Ello debe partir de la propia atención al público, la que debe incorporar la posibilidad del Municipio en terreno y su funcionamiento horario en tiempos complementarios al de la población activa. Se deben efectuar esfuerzos en folletos de difusión muy informativos, sencillos y de gran cobertura y que establezcan siempre un dialogo con el ciudadano. Debe evitarse toda propaganda y se debe proyectar profesionalismo y eficiencia, centradas en la concepción del servicio público esencial que el Municipio es.

Finalmente en un esfuerzo de fortalecimiento del Municipio este debe estar preparado para la constitución de Grupos de Tareas, entendido como una modalidad nueva de trabajo, que compromete en términos de una programación dinámica a diferentes equipos profesionales y administrativos en una función clave. Con ello se evita la excesiva compartimentación institucional y se abre paso a un desafío profesional de mayor relevancia y proyección. Se flexibiliza el organigrama y la departamentalización y se establece un sistema más abierto de oportunidades laborales. Lo mismo debe ocurrir con la realización periódica de Encuentros o Talleres centrados en un problema específico, donde se efectúa una sistematización cabal de los esfuerzos realizados y se realizan propuestas de mejoramiento. Lo anterior en un esquema de trabajo centrado en Metas y Resultados, con asignación precisa de responsabilidades y plazos.

#### D. EL PROGRAMA PARA LA EFICIENTE OPERACION DEL SISTEMA URBANO

Una cuestión clave es el Plano Regulador Urbano, entendido como un instrumento orientador fundamental, de naturaleza flexible, que reconozca los límites, la zonificación deseada, las normativas de densificación y otras normas urbanísticas, y que se constituya en una carta de navegación de la gestión urbana moderna. Debe construirse en función de escenarios posibles y de diversas hipótesis de trabajo, debe incorporar los objetivos estratégicos y debe expresar el mayor consenso ciudadano posible. Este instrumento es una ayuda indispensable para la localización de actividades, para el tratamiento de las vías y el transporte, para las políticas de vivienda social y para el ordenamiento urbano en su sentido más amplio.

La actualización del Catastro Urbano se constituye en un esfuerzo central para la gestión urbana con adecuada planificación, con un sentido amplio de recuperación de costos y como complemento eficaz del Plano Regulador Urbano. La actualización predial implica mejorar el conocimiento permanente sobre los cambios en el destino y uso de la propiedad inmobiliaria y llevar una debida valorización de terrenos y propiedades, fundamento de los esfuerzos

por un impuesto predial justo. También ello conduce a un ordenamiento de las transferencias que se van produciendo y es una información clave sobre la dinámica urbana para evitar la especulación.

Una cuestión de especial relevancia para la gestión de la ciudad es la regulación, los controles y la supervigilancia sobre el Transporte Urbano, sin el cual es muy difícil enfrentar y solucionar los problemas de congestión, con sus consiguientes costos para las personas como para la producción y el consumo de bienes. Las ciudades medias están habitualmente a tiempo para prevenirse respecto de problemas similares en grandes metrópolis donde la situación aparece descontrolada. Ello requiere un conocimiento acabado del parque, medidas anticipatorias sobre áreas y vías preferentes de tráfico, control a las emisiones de gases contaminantes y otras medidas destinadas a preservar el medio ambiente.

La necesaria actualización de la legislación, las normativas y las reglamentaciones urbanas aparece como otra cuestión relevante, especialmente si somos capaces de tener una permanente visión crítica sobre sus resultados efectivos, muchas veces afectado por la simultaneidad de normas o por la incapacidad para asegurar un cumplimiento efectivo. En ese sentido parece sensato buscar una adecuación y simplificación de las normas, priorizando la incorporación de las cuestiones ambientales, y también un mejoramiento de las formas e instrumentos de control, incorporando activamente a la población organizada (vía compromisos establecidos) en esta importante tarea.

Deben incluirse en la gestión urbana moderna métodos de evaluación socio-económica y ambiental para proyectos de significación, tanto en el ámbito privado como público. En este último habitualmente existen, cuando hay un tratamiento general a los proyectos de inversión pública. Sin embargo, no siempre se incorpora en las inversiones privadas. Especial importancia tiene la inversión inmobiliaria, la que suele no considerar externalidades de costos que debe asumir la ciudad, en términos de su sistema de transporte, pavimentación, expansión de redes y otras importantes materias. Los efectos sobre deterioro de áreas verdes, incremento de contaminación acústica y disminuciones de la calidad de vida de muchos sectores, son elementos que están en cuestión para una evaluación de impacto ambiental imprescindible para la autorización municipal de proyectos de infraestructura y para la instalación de actividades económicas.

Finalmente es importante ir buscando mecanismos que permitan una eficaz recuperación de costos para la inversión y para la operación de distintos servicios urbanos, habitualmente de utilidad pública y que corresponde en su administración a empresas públicas o semipúblicas. Ello conduce al establecimiento de tarifas efectivas, especialmente cuando la expansión de redes obedece a una iniciativa inversionista privada y a considerar un mecanismo central de subsidios para los sectores más carenciados. La gestión

de empresas de esta naturaleza pueden llevar a la asociación con privados, especialmente para nuevos compromisos expansivos de inversión o para fórmulas de delegación privada de la administración, o incluso, modalidades de cogestión propietaria y/o administrativa.

### Notas

1/ Por ejemplo, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G 1701, Santiago de Chile, abril de 1992); El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, (LC/G.1648, Santiago de Chile, mayo de 1991); Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, (LC/G.1601, Santiago de Chile, diciembre de 1990); Población, equidad y transformación productiva, (LC/G, Santiago de Chile, marzo de 1993).

2/ Al respecto, revisar, por ejemplo, Modernización de la administración pública: dilemas y desafíos, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, diciembre de 1992.

3/ Respecto de ello y por tratarse de un proceso reciente, es conveniente la lectura de Nogueira, Humberto: El Gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile, abril de 1993.

4/ Galilea, Sergio Temuco, un caso de ciudad intermedia: su potencial de los desarrollo y los requerimientos necesarios, proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", CEPAL, Diciembre de 1991.