

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1688
20 de octubre de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA GESTIÓN URBANA EN LAS CIUDADES
INTERMEDIAS DE CUSCO, MANIZALES, OURO PRETO,
PUERTO ESPAÑA Y VALDIVIA**

Este documento fue preparado por la Experta Daniela Simioni, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), adscrito a la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-11-1021

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. INTRODUCCIÓN	1
A. CARACTERIZACIÓN DE LOS CENTRO URBANOS	2
B. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL	5
1. Descentralización	6
2. Intersectorialidad	9
3. Inversión social para enfrentar la pobreza	12
4. Capacidad de anticipación (planificación)	14
5. Asociación con los privados	17
6. Participación	19
II. CONCLUSIONES	21
Notas	25
Bibliografía	26

Resumen

En este documento se hace una evaluación comparativa de los estudios de caso realizados en las ciudades de Córdoba (Argentina), Cusco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile), durante la primera etapa del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), que desarrolla la CEPAL con el apoyo del Gobierno de Italia.

El análisis del estado actual de la gestión en las ciudades seleccionadas como casos de estudio está estructurado alrededor del funcionamiento de la máquina municipal, y en su capacidad de ejercer las funciones de gobierno de la ciudad en el contexto de los procesos de cambio a nivel nacional. Para comparar la situación de la gestión urbana en ciudades que presentan entre sí características tan distintas, se utilizaron algunas categorías interpretativas comunes que permiten determinar las modalidades de respuesta de las municipalidades a nuevos requerimientos en materia de descentralización, intersectorialidad, inversión social para enfrentar la pobreza, capacidad de anticipación, asociación con los privados y participación.

Una evaluación general de los casos indica que cada institución municipal atraviesa por una lenta fase de consolidación de los instrumentos técnicos e institucionales y de los recursos financieros y humanos a su disposición, que le permitirán hacer frente de manera más eficaz a las nuevas demandas de gestión de la ciudad. La estrategia de fortalecimiento de las municipalidades en Latinoamérica tiene que pasar necesariamente por un apoyo a estos procesos y por una circulación horizontal de las experiencias positivas en gestión urbana logradas en los diferentes sectores por las municipalidades.

I. INTRODUCCIÓN

Este documento marca el final de la primera parte del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe", que realiza la CEPAL, con el auspicio del Gobierno de Italia, en las ciudades de Córdoba (Argentina), Cusco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

El objetivo principal del Proyecto es acompañar a los gobiernos locales en los procesos de gestión urbana, en distintos contextos nacionales marcados por diferentes estrategias de desarrollo. Todo ello con el fin de asegurar una distribución de recursos más equitativa y una participación más democrática de la población en la gestión de los asentamientos humanos.

La asistencia técnica a las municipalidades será otorgada mediante la implementación de nuevos instrumentos y medidas de gestión urbana, formulando hipótesis y propuestas para el fortalecimiento de los sistemas y modelos de gestión urbana.

Los municipios beneficiarios del proyecto fueron seleccionados en base a ciertos requisitos generales, tales como: la existencia a nivel nacional de un proceso de descentralización y de transferencia de competencias a nivel municipal, que necesita de un fortalecimiento de las capacidades locales de gestión urbana; la representatividad de la ciudad en el contexto nacional, regional y de América Latina; la disponibilidad del gobierno local para sumarse a las actividades conjuntas mediante la firma de un convenio en el que se establecen los principios básicos del Proyecto; y la existencia al interior de la institución municipal de una base informativa mínima y de capacidades profesionales instaladas con posibilidad de manejar las fases subsiguientes del Proyecto.

Las ciudades seleccionadas participan por primera vez en el Proyecto, excepto Córdoba, donde las actividades de cooperación vienen desarrollándose desde los años 1991-1994, cuando se llevó a cabo el mismo programa con fondos del Gobierno de los Países Bajos^{1/}. En virtud del éxito de esta primera experiencia se consideró oportuno incorporar a Córdoba en las actividades de este nuevo Proyecto que nos ocupa. Gracias a esto se ha podido hacer una evaluación "ex-post" del estado de la implementación de los sistemas diseñados en el proyecto precedente, con una evaluación de

los errores en la concepción y en la puesta en marcha de los mecanismos de modernización municipal, lo que permite hacer un ajuste en el trabajo actualmente en curso. Por otra parte, se tiene la oportunidad de sacar provecho de las experiencias obtenidas en el desarrollo de técnicas de gestión urbana, las que constituyen un recurso valioso para el Proyecto en el marco de la circulación de información y de cooperación horizontal entre municipalidades de la región.

Al identificar a las ciudades latinoamericanas que reunían las condiciones mencionadas y que estaban interesadas en el Proyecto, se estimó importante incluir un caso de estudio representativo del Caribe, que pudiera servir de modelo replicable de nuevos mecanismos para la gestión urbana en el contexto caribeño. La elección de Puerto España hizo posible comparar, en el curso del trabajo desarrollado y de los contactos entre las ciudades del Proyecto, experiencias y problemáticas distintas, pero no tan lejanas de las demás realidades latinoamericanas, como se podía presumir. Además, la ciudad es asiento de algunas organizaciones internacionales que, actuando de manera sinérgica, pueden flanquear y sostener los procesos municipales de fortalecimiento y modernización en las fases futuras del Proyecto.

A. CARACTERIZACIÓN DE LOS CENTRO URBANOS

La vasta literatura que ha servido de apoyo al Proyecto^{2/} propone distintas definiciones de los centros urbanos intermedios, definiéndolos en base a su tamaño o número de habitantes, a las características de los distintos sistemas urbanos nacionales a los cuales pertenecen, y, finalmente, caracterizándolos muchas veces, por oposición a otras definiciones, como centros urbanos que no constituyen ni un área metropolitana ni un núcleo rural, o como centros que ofrecen un equilibrio entre las oportunidades de la concentración urbana y las desventajas de un crecimiento metropolitano descontrolado.

Las ciudades casos de estudio del proyecto, a consecuencia de esta amplia definición de ciudad intermedia, presentan perfiles muy diferentes.

	Cusco ^a (1993)	Manizales ^b (1994)	Ouro Preto ^c (1991)	Puerto España ^d (1990)	Valdivia ^e (1992)
Población	256 000	389 000	63 000	46 000	122 000

Fuentes:

- a: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1993
- b: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1994
- c: IBGE, Censo Demográfico, 1991
- d: 1990 Population and Housing Census
- e: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992

Los datos disponibles sobre el tamaño de la población son de fechas distintas y varían entre Manizales, que cuenta con 389 000 habitantes, y Puerto España, con una población 5 veces menor, es decir, 46 000 habitantes. Esta última, a diferencia de los otros casos de estudio considerados, es la única ciudad que puede ser considerada intermedia en relación al tamaño de la población, siendo también ciudad capital del país.

La confrontación de los datos sobre población arrojados por los censos de los años 90 y 80 muestra dinámicas demográficas distintas en las ciudades consideradas. En la década de los 80 Puerto España tuvo un crecimiento negativo, perdiendo alrededor de más de mil personas por año; en el mismo período, en Manizales también disminuyó la tasa intercensal de crecimiento demográfico en relación a décadas precedentes, debido a un bajo crecimiento tanto vegetativo como migracional. En Valdivia ya desde 1970 el crecimiento poblacional se estabiliza, debido al desinterés de la población rural por migrar a la ciudad y a la presencia de una red urbana desarrollada de centros menores como alternativa a la concentración en un solo centro. Por el contrario, la ciudad de Ouro Preto sigue creciendo a una tasa de 1.44% anual, mientras su área rural tiene una tasa de crecimiento negativa. La situación en el Cusco es muy diferente: hay un gran incremento de la población, con una tasa de crecimiento anual de 4%.

Manizales presenta dos espacios de actividad económica marcadamente diferenciados: una actividad agrícola de mediano desarrollo dirigida a productos para la exportación, y una actividad industrial que corresponde a alrededor del 80-90% de las actividades económicas departamentales.

Ouro Preto, después del crecimiento sostenido del sector industrial en los sesenta y setenta, sufre ahora de un estancamiento en el sector, con un nivel creciente de desempleo. El sector turístico, que representa un enorme potencial para la ciudad, encuentra aún algunas resistencias para ser incorporado como sector económico pujante por sus posibles externalidades negativas, ligadas a una terciarización del centro histórico con riesgo de expulsión de sus habitantes.

Valdivia solamente al final de los años ochenta empezó a superar el estancamiento económico que se produjo en los últimos 35 años, agravado por la pérdida progresiva de autonomía política, iniciada con la institución en 1974 de los nuevos límites administrativos para las regiones. Los sectores actualmente pujantes son el primario (forestal y pesca principalmente) y, por otra parte, la consolidación y validación interregional del terciario.

En Puerto España se concentra el centro económico de producción de empleo más importante de Trinidad y Tabago, principalmente en el sector terciario. Lo que es sumamente

significativo es que el 80% de los trabajadores no residen en la ciudad, sino en las afueras, con los consiguientes problemas de pendularismo, concentración de la circulación en las horas de punta y contaminación del medio ambiente urbano.

Cusco es una importante ciudad monumento y centro de actividades de relevancia turística, que sigue atrayendo una migración campesina que abandona el campo debido al estancamiento de la agricultura. Sin embargo, se tiene que subrayar que el fracaso de la implementación de una nueva base económica urbana diferenciada mantuvo una difundida situación de precariedad e informalidad socioeconómica.

Las perspectivas de desarrollo de las ciudades son muy distintas y las municipalidades tienen que enfrentar los desafíos del crecimiento local con modalidades e instrumentos no sólo de variada naturaleza, sino también susceptibles de adaptarse a los contextos nacionales y regionales.

En lo que concierne a los servicios a la población, Manizales y Valdivia tienen una cobertura casi total de los tres servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad); persisten todavía algunos focos de pobreza con necesidades básicas insatisfechas.

En Manizales, que por condiciones naturales ha agotado sus posibilidades de expansión como aglomeración homogénea, el manejo del crecimiento de la ciudad tiene obligatoriamente que considerar las relaciones con el entorno físico.

En Valdivia las perspectivas de crecimiento de las actividades del sector forestal y turístico tienen que ser manejadas en forma adecuada para evitar la competitividad entre los dos sectores, y de éstos con las exigencias y necesidades de la población.

En Cusco, Ouro Preto y Puerto España, la situación de los servicios a la población mejoró de manera considerable en los últimos años. Asimismo, se evidencia un deterioro de la calidad física de la infraestructura.

Las Municipalidades de Cusco y Ouro Preto, marcadas por una importante vocación de desarrollo turístico, tienen que compatibilizar el uso de la ciudad antigua con la ampliación de las exigencias de servicios turísticos, manejando las necesidades de la vasta periferia urbana para su integración a la ciudad.

La Municipalidad de Puerto España, que sigue siendo el mayor centro económico de empleo del país, enfrenta un grave deterioro urbano en su área central, con una pérdida de población hacia la periferia de la ciudad. La Municipalidad busca una transformación radical de esta área central en un centro moderno de servicios.

En algunas de estas ciudades destaca el papel que tuvieron en el pasado las universidades, que actualmente constituyen importantes actores dentro de la gestión urbana, ya que no sólo ponen a disposición de la Municipalidad recursos locales muy valiosos, sino que producen una serie de externalidades positivas en el tejido socioeconómico de la ciudad.

La Universidad Austral de Chile (U.A.CH.) en Valdivia ha tenido un efecto catalizador no solamente en la ciudad, sino en todo el Sur de Chile, formando un altísimo número de profesionales; en Ouro Preto, la Universidade Federal que en el pasado tuvo un papel dinamizador local en el marco del estancamiento económico, está ampliando su campo de actuación a través de convenios con las instituciones para realizar actividades dirigidas a las comunidades; las cinco universidades de Manizales le dan a ésta una fuerte identidad como ciudad universitaria, ocupando más del 21% del área construida, y le confieren el carácter de centro de investigación, negocios y empresas con proyección internacional.

B. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

El análisis del estado actual de la gestión en las ciudades seleccionadas como casos de estudio se ha estructurado en torno al municipio y su capacidad para ejercer las funciones de gobierno de la ciudad en el contexto de los procesos de cambio a nivel nacional.

El concepto de gestión urbana ha tenido en el tiempo definiciones muy variadas, adquiriendo recientemente "una dimensión más amplia, en la que se considera fundamental la comprensión de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los diferentes actores que intervienen en la construcción y en el funcionamiento de la ciudad".^{3/}

Para la evaluación de las capacidades municipales en el curso del trabajo fueron analizados los siguientes aspectos, identificados como "ideas fuerza de una moderna gestión urbana":^{4/}

i) Descentralización: desde el enfoque de lectura del proceso que se está llevando a cabo en los países, considerando como éste (descentralización) se materializa en la municipalidad considerada; el rol del municipio en términos de competencias, su capacidad de administración de servicios locales y sociales, la capacidad de gestión de recursos propios o transferidos desde el nivel central;

ii) Intersectorialidad: como capacidad de operar profesional e institucionalmente en un marco integrado entre los diferentes sectores, tanto al interior de la municipalidad como con los otros

organismos institucionales que tienen competencia en el ámbito de los servicios urbanos;

iii) Inversión social para enfrentar la pobreza: particularmente desde los enfoques de la eficiencia, de la focalización a los sectores más indigentes, de la capacidad municipal de inversión en infraestructura social básica y de gestión de los servicios sociales;

iv) Capacidad de anticipación/planificación del crecimiento urbano en su entorno físico y medioambiental: capacidad de elaborar instrumentos y planes para la ciudad no solamente para el corto plazo, sino además para plazos mayores;

v) Asociación con los privados: como modernización de las instituciones municipales no consideradas como únicas proveedoras de servicios, en una óptica de cogestión y cofinanciamiento público-privado y de concesión de empresas de servicios a privados;

vi) Participación: como aspecto de gobierno de la ciudad a través de un contacto directo con la población con miras a una toma de conciencia de parte de la ciudadanía, al aumento del sentido de pertenencia a la ciudad y al mejoramiento del proceso de toma de decisiones.

1. Descentralización

Los países considerados se encuentran en distinta trayectoria y en diferentes fases y modalidades del proceso de descentralización.^{5/}

a) Cusco

El proceso de descentralización anunciado en Perú con la promulgación de la Constitución de 1979, y reafirmado por la de 1994, está muy lejos de estar consolidado y terminado. Las nuevas regiones conformadas como niveles intermedios de gobierno entre los gobiernos tradicionales, central y municipal, no han logrado asumir competencias y funciones específicas y, en algunos casos, se han constituido en lugar de enfrentamiento político con el nivel municipal. Este fue el caso del Cusco donde la gestión de la Región Inka se caracterizó desde 1990 hasta 1992 por una oposición política, y obstruccionismo a la gestión municipal. Actualmente el Gobierno Transitorio Regional, que tiene un presidente designado por el Presidente de la República, ha optado por la estrategia de no establecer conflictos abiertos con los alcaldes municipales en la gestión del territorio urbano, limitando las propias actividades en las áreas rurales.

La falta de fortalecimiento del nivel institucional regional que pueda actuar como marco de referencia de políticas territoriales, y la división administrativa del territorio en

municipios distritales —que ha fragmentado las responsabilidades del acondicionamiento y administración territorial en espacios menores y con intereses y recursos diferenciados—, indican una clara falta de voluntad política de actuar en dirección de una verdadera descentralización del gobierno central.

Por otra parte, el anterior Alcalde de Cusco fue un importante referente nacional en el tema de la descentralización, y logró importantes resultados en la transferencia de competencias de algunos servicios urbanos, manejados anteriormente por el nivel nacional. Se crearon dos empresas municipales, encargadas de la distribución del agua potable y del aseo público, y también una empresa para la administración de bienes culturales.

b) Manizales

El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal en Colombia está en curso de consolidación en las municipalidades, fuertemente vinculado con el fortalecimiento de las capacidades y de los recursos locales de gestión en relación a las nuevas competencias.

Manizales ha sufrido importantes cambios en los últimos años como consecuencia de las reformas constitucionales de 1991, y ha alcanzado importantes resultados en el cumplimiento de los requisitos para la descentralización (fue la primera ciudad de Colombia en la que se descentralizó al sector salud). Hoy en día, la gestión urbana es manejada por el Alcalde, las Secretarías de Despacho y las Entidades Descentralizadas. Estas últimas se ocupan de diferentes sectores y, al gozar de autonomía administrativa y patrimonio propio, poseen mayor agilidad y un proceso más rápido de decisiones en la gestión de sus competencias.

Desde 1994 se impulsó un proceso de crecimiento de las rentas municipales y reordenamiento de las finanzas públicas, con miras a mejorar la capacidad de inversión comunal. Sin embargo, a pesar de una situación de superávit en los últimos años y de un aumento del porcentaje de inversión en los gastos públicos respecto de los de funcionamiento, se presentan problemas de insuficiencia de los recaudos, aumentado por una baja descentralización del gobierno nacional en los aspectos fiscales.

c) Ouro Preto

El principio del diseño institucional brasileño en cuanto a la competencia de los niveles de gobierno es que los municipios (prefeituras) manejen los intereses locales, los estados los intereses regionales y la Unión los intereses nacionales e internacionales.

El tema de la descentralización en Brasil tiene un componente fundamental en la coordinación entre niveles institucionales para

la compatibilización de políticas y acciones en los ámbitos comunes. La nueva Constitución brasileña establece algunos temas sobre los cuales los Estados, los Distritos Federales y los Municipios tienen competencias comunes, tales como: salud, asistencia pública, medio ambiente, cultura, educación, mejoramiento del saneamiento básico, alivio de la pobreza, protección del patrimonio histórico, etc., sin definir claramente los espacios de acción para cada nivel institucional.

El Estado de Minas Gerais formuló en 1995 un Plan de Desarrollo (Plano Mineiro de Desenvolvimento) y una nueva propuesta de división del Estado en regiones administrativas, en el cual se destaca el papel del Estado como coordinador de políticas públicas con el objetivo de racionalizar las inversiones nacionales en los municipios. La recaudación propia municipal es muy baja (5% de las entradas) y compromete fuertemente la capacidad de inversión municipal y la posibilidad de acceder a préstamos y a convenios con organizaciones nacionales e internacionales.

d) Puerto España

La Ley de Municipalidades (Municipal Corporations Act) de 1990 instituyó las corporaciones regionales (regional corporations), con el fin de racionalizar el funcionamiento de las anteriores instituciones municipales, localizar el proceso de toma de decisiones para el desarrollo en los niveles de gobierno local más cercanos a la población, y brindar más autonomía al nivel municipal.

La situación actual dista mucho de las perspectivas iniciales: la legislación no ha permitido una descentralización real del poder y, al contrario, se ha traducido en una reducción de la autonomía parcial que las municipalidades en otros períodos habían ejercitado.

La superposición en el mismo territorio del gobierno nacional y municipal es un factor adjunto para que el nivel central perciba a la Municipalidad como otro organismo ejecutor de sus políticas y no autónomo, practicando de hecho un control político, financiero, administrativo e institucional.

La Municipalidad está en una condición de absoluta dependencia de las transferencias nacionales para su funcionamiento; los términos de asunción del personal municipal son negociados entre los sindicatos y el Jefe del Personal del Ministerio del Gobierno Local; a nivel político se impone la disciplina de partido a los componentes del Consejo Municipal (City Council); el personal de la planta orgánica está generalmente poco capacitado; todos los programas y proyectos de intervención presentados en el presupuesto municipal tienen que ser aprobados primeramente por el Ministro de Gobierno Local, y luego por el Ministro de Finanzas. Por su parte, la Municipalidad no actúa en forma eficaz para aumentar los

recursos propios provenientes de la base impositiva, y sigue en una actitud pasiva de dependencia financiera de las transferencias nacionales.

Por lo tanto, a pesar de las declaraciones nacionales sobre una efectiva descentralización del gobierno, el papel de la Municipalidad de Puerto España está limitado solamente a la ejecución de las políticas de nivel superior, sufriendo una continua erosión de la capacidad de decisión local.

e) Valdivia

El proceso de descentralización chileno otorga gran poder y autonomía al Alcalde, de acuerdo con el espíritu y las indicaciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Por otra parte, la ley otorga algunas atribuciones a los servicios municipales, las que se superponen a las de las Secretarías Regionales Ministeriales.

El Municipio de Valdivia está orientado hacia el fortalecimiento institucional, merced a la mayor autonomía financiera alcanzada con el aumento en la recaudación de ingresos propios. Algunos indicadores de evaluación financiera de la Municipalidad estiman que ésta cuenta con un rango aceptable de autonomía financiera en relación a las transferencias nacionales, y que la capacidad de gestión autónoma se ha duplicado en los últimos cinco años.

Elemento interesante en el caso chileno es que el reto de la descentralización de competencias y responsabilidades no se ha limitado al nivel municipal, sino que además se propone un paso ulterior de desconcentración de los poderes con delegación en los funcionarios municipales. La nueva figura del Administrador Municipal, nombrada por el Alcalde en Valdivia,* es clave para la implementación de las políticas y de las decisiones tomadas por el Alcalde con el Consejo Municipal, si bien su campo de acción y sus funciones y competencia no han sido definidos claramente aún.

2. Intersectorialidad

El trabajo integrado y coordinado de las diversas áreas del municipio (intersectorialidad) es un sistema fuertemente recomendado para un modelo de gestión urbana, porque permite un enfoque integrado de las problemáticas, saliendo de la percepción sectorial en la búsqueda de alternativas de intervención. Hay dos tipos de intersectorialidad: al interior de la municipalidad, entre diferentes departamentos y oficinas; y al exterior, con otras instituciones públicas y privadas.

* Con posterioridad a la fecha de elaboración de este estudio tuvieron lugar las elecciones municipales. El nuevo alcalde asumirá en diciembre próximo.

a) Cusco

Al interior de la Municipalidad la gestión administrativa está concentrada en una gran Dirección Municipal, lo que le otorga poder ejecutivo a un solo funcionario de confianza.^{6/} El Alcalde es quien actúa en todo tipo de coordinación horizontal en la Municipalidad. La característica de conferir responsabilidades a funcionarios de confianza que al producirse un cambio en la gestión política se retiran junto con el Alcalde que los nombró, hace que la Municipalidad carezca estructuralmente de un personal profesionalmente idóneo para el desarrollo de las tareas municipales.

EL Gobierno Nacional interviene en la Provincia de Cusco con distintos programas (sociales, de medio ambiente, de vialidad, de desarrollo agrícola y turístico), algunos son administrados por el Gobierno Regional, otros por el Ministerio de la Presidencia, y otros por la Municipalidad, sin que haya coordinación entre ellos. El Alcalde que precedió al actual, de formación política contraria a la del gobierno nacional, no persiguió el objetivo de intersectorialidad y coordinación con los niveles superiores de gobierno, sino que tácitamente se acordó separar los campos de intervención: el Alcalde privilegió intervenciones en el casco urbano, mientras las otras instituciones operaron principalmente en el área rural.

La gestión municipal precedente tuvo un carácter distintivo merced a la figura del Alcalde, que pudo llevar adelante importantes iniciativas municipales mediante acuerdos personales con distintas instituciones públicas.

b) Manizales

El actual Plan de Desarrollo para Manizales enmarca las distintas políticas futuras de la Municipalidad con miras a una intersectorialidad en la intervención. Resulta que el logro de la coordinación intersectorial e interinstitucional es particularmente importante en el tema medioambiental. Se busca enfrentar los problemas del crecimiento físico del Municipio a través de la correcta identificación de las áreas de expansión respecto al aumento de la vulnerabilidad de la ciudad ante deslizamientos y movimiento telúricos. Las entidades involucradas en la coordinación con la Secretaría de Planeación Municipal son los organismos de prevención de desastres, los organismos de protección del medio ambiente y las empresas de servicios públicos de los diferentes niveles de competencia.

La descentralización administrativa colombiana consagró al municipio como unidad fundamental y de referencia para el territorio municipal; el proceso de privatización de los servicios significó hacer más ágiles y efectivas algunas actividades que requerían procesos rápidos de decisión. Se necesita de todas

maneras de un fortalecimiento del papel de coordinación del municipio.

c) Ouro Preto

La organización de las actividades ligadas al desarrollo de programas y proyectos entre las diferentes Secretarías Municipales no está contemplada al interior de la estructura administrativa del Municipio.

La priorización de las inversiones sectoriales previstas por las Secretarías está principalmente subordinada a la programación del presupuesto, y a las decisiones del Alcalde o de su gabinete. No existe un marco de referencia técnico que defina las prioridades para las intervenciones y a veces se crean conflictos por demandas sectoriales internas.

En el ámbito del patrimonio histórico y cultural, después de muchos años de hostilidades y ausencia de coordinación entre la Municipalidad y la Superintendencia del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional, se logró constituir un Grupo de Asesoramiento Técnico (GAT), vinculado a la Secretaría Municipal de Planeamiento, que se reúne en coordinación vertical con la Superintendencia, con la participación de representantes del poder local y de la población. El GAT no tiene todavía una incorporación formal en la estructura orgánica de la Prefectura.

d) Puerto España

La organización del trabajo en la Municipalidad de Puerto España es estrechamente sectorial; los miembros del Consejo Municipal y los responsables de las diferentes oficinas municipales se reúnen mensualmente, pero no existe coordinación transversal entre las oficinas.

El Departamento del oficial ejecutivo principal (Chief Executive Officer Department) está a cargo de las relaciones entre el Municipio y los Ministerios; entre el Consejo y los Departamentos. Desde 1990 se puede constatar un aumento de la burocracia en las relaciones con los ministerios y una incapacidad del Ministerio del Gobierno Local para actuar como intermediario efectivo con los otros niveles de gobierno.

La Ley Municipal (Municipal Act) de 1990 prevé la constitución de un Comité de Coordinación de la Región de Puerto España, formado por la Municipalidad y las oficinas descentralizadas del Estado que tienen competencia en ámbitos generalmente de pertinencia municipal, tales como: planificación, vialidad, tránsito, drenaje, agencias de telecomunicaciones, electricidad, transporte público, agua y alcantarillado. En realidad ninguna de estas instituciones actúa en el territorio municipal de manera coordinada con la Municipalidad; ni siquiera con una lógica común interna entre ellas

para la priorización de las intervenciones. La institución municipal tiene una baja capacidad de convocatoria respecto a las demás instituciones, y todos sus esfuerzos de alcanzar una efectiva participación en el Comité de Coordinación han fracasado sistemáticamente. La única coordinación exitosa que ha logrado establecerse es la que existe entre el Departamento de Salud Pública y el Ministerio correspondiente.

e) Valdivia

Las relaciones de coordinación de la Municipalidad con otras instituciones ubicadas en Valdivia son pocas y se desarrollan con dificultades. Las relaciones jerárquicas con el poder regional, con asiento en Puerto Montt, presentan dificultades aún mayores: la ciudad siente que su papel anterior de centro de referencia para la región se ha visto muy perjudicado, en beneficio de la nueva capital regional con la cual las relaciones a veces son conflictivas.

Al interior del Municipio la coordinación intersectorial tendría que concretarse durante las reuniones semanales del Comité de Inversión y durante la preparación del presupuesto trimestral y/o anual, cuando se definen las prioridades en la implementación de los proyectos. Estas instancias no resultan efectivas por la baja participación de los responsables de los departamentos municipales, como consecuencia de una situación en que la toma de decisiones para las intervenciones no se basa en criterios técnicos definidos por los profesionales, sino que está concentrada en la figura del Alcalde.

3. Inversión social para enfrentar la pobreza

En el proceso de gestión urbana tiene que evaluarse el tipo y la cantidad de inversión social para enfrentar la pobreza, desde algunos enfoques considerados prioritarios: la eficiencia y la eficacia entre distintas opciones, la focalización hacia los sectores más desprotegidos, una acción coherente entre inversión en infraestructura social básica y gestión directa de los servicios sociales.

En este campo, a menudo las acciones municipales se caracterizan por ser proyectos asistenciales, o el producto de un intercambio de favores por votos entre políticos y su base electoral; muy raramente están concebidos como proyectos de desarrollo.

a) Cusco

La Municipalidad del Cusco no recibe inversiones sociales de importancia para la erradicación de la pobreza a través de

programas del Ministerio de la Presidencia, por no estar catalogada como una zona deprimida.

Por otra parte, a pesar de no haber un inventario de las demandas básicas insatisfechas de la población, las inversiones sociales del Municipio durante la gestión política precedente se dirigieron a la satisfacción de las necesidades más urgentes de los sectores urbanos marginales de la periferia y del centro histórico, a través de programas orientados a la ampliación de la infraestructura urbana, de la red de servicios y también con intervenciones de embellecimiento de la ciudad y de sus barrios antiguos. Esta canalización de las inversiones, si bien por una parte estaba dirigida a mantener el apoyo de la base electoral del Alcalde, fue una respuesta eficaz para la población, que pudo enfrentar los momentos más graves de la crisis económica y de la violencia política que sufrió el país en los primeros años de la década del 90. Nunca se destinaron fondos para el mantenimiento de las obras realizadas, las que se encuentran hoy en grave situación de descuido.

b) Manizales

En 1991 la Municipalidad hizo una identificación de las poblaciones que tenían mayor número de necesidades básicas insatisfechas, seleccionando beneficiarios para los programas sociales a través de un sistema de selección nacional (Sisben) y una estratificación del valor de los predios de la ciudad, como mecanismo para un cobro más equitativo de los servicios públicos.

Por tener aparentemente indicadores de pobreza no tan críticos en relación al nivel nacional, a la Municipalidad se le ha otorgado menor prioridad en la asignación de recursos a los beneficiarios, si bien a pesar de esto ha desarrollado diferentes programas que han contribuido al desarrollo personal de los ciudadanos.

Entre éstos destaca un programa de apoyo a la diversificación productiva, lanzado durante la emergencia económica en la región después de la erupción del volcán Arenas del Nevado del Ruiz. A diferencia de los regímenes subsidiados que crean dependencia en los beneficiarios, el programa "Manizales, una ciudad donde se puede vivir" logró importantes resultados a través de campañas educativas y de exención tributaria para la inversión en actividades distintas a la cafetalera, especialmente industriales, y la promoción de programas campesinos para la organización de aldeas agrícolas.

c) Ouro Preto

Alrededor del 40% de los recursos municipales se invirtieron en obras, sobre todo para dotar a los "distritos" de infraestructura y saneamiento básico. La priorización de las inversiones no está todavía orientada desde un marco general de

carencia de necesidades básicas, porque solamente recién se está haciendo un catastro de familias carentes.

Estas grandes inversiones no consideran ningún mecanismo de recuperación de los costos de ejecución de las obras, práctica que en el mediano plazo impide el mantenimiento de la infraestructura existente y la redistribución de los recursos a nuevas inversiones. Esto se debe principalmente a dos factores: una política municipal tradicionalmente orientada a una relación paternalista y clientelar con la población, de no cobrar tasas por agua y saneamiento; y una resistencia cultural de parte de la población a pagar los impuestos por una tradición de rebelión que data del tiempo de la colonia.

d) Puerto España

La grave situación financiera de la Municipalidad no permite ningún tipo de inversión social: el 80% de los ingresos anuales son dedicados al gasto de personal, y el remanente cubre marginalmente los gastos de bienes y servicios (gasolina, aceite, etc.).

e) Valdivia

La actual administración municipal tiene una alta preocupación por la población de menores recursos. El Alcalde y sus colaboradores han promovido y fomentado un gran número de inversiones en proyectos sociales dirigidos a los sectores más pobres de la población (proyectos de erradicación de campamentos, pavimentación participativa, construcción de veredas, etc.), realizados en gran medida con la participación de los habitantes de los barrios.

4. Capacidad de anticipación (planificación)

El nivel de anticipación municipal se determina por la capacidad municipal de manejar el crecimiento físico y poblacional de la ciudad en relación con su entorno natural, y por la definición de una imagen-objetivo de su desarrollo y su capacidad para alcanzarla. Se distingue en este propósito la disparidad que existe, en el caso de Colombia, y que se puede generalizar también a los otros países, entre la importancia que se atribuye a la elaboración de los planes generales como metas de relevancia política para las diferentes administraciones, en contraposición a la escasa atención que reciben los procesos sucesivos de implementación del plan.

a) Cusco

El único Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad del Cusco fue elaborado por la Municipalidad en 1993, a pesar que la Municipalidad Distrital de Cusco no contaba con una Oficina de Planificación. No hay otros planes de desarrollo específicos para

la Provincia, el Departamento o la Región. Sólo se distinguen los esfuerzos en relación al desarrollo turístico del Cusco, si bien desvinculados de los propósitos a nivel nacional. Al contrario, el gobierno nacional se propuso como meta para el año 1996 un flujo de 600 000 turistas, sin que todavía se desarrollen planes y programas de inversión con miras a fortalecer y adecuar los servicios turísticos.

Estas dificultades de concertación con el gobierno central se manifiestan también en la definición de planes de desarrollo para la ciudad: a nivel local la ciudad quiere ser una cabecera regional, centro moderno de servicios para la población urbana y de su entorno, mientras que para el gobierno nacional la vocación turística es prioritaria, y las intervenciones públicas deben estar orientadas principalmente a favorecer la inversión privada en las actividades turísticas. Los planes de manejo realizados por el Instituto Nacional de Cultura han tradicionalmente considerado de primer interés sólo lo relacionado con el entorno arqueológico de la ciudad y su centro histórico, entretanto se descuida completamente el tema de la conservación de suelos.

La única forma en que se ha enfrentado la planificación del desarrollo es mediante la ejecución de proyectos y acciones puntuales por diferentes instituciones, sin que la Municipalidad los pueda orientar en dirección de sus prioridades. La misma programación de obras municipales no tiene en consideración los lineamientos de planeamiento contenidos en el plan ejecutado.

b) Manizales

En Manizales la Secretaría de Planeación es el organismo técnico encargado de la implementación del Plan de Desarrollo Municipal, y de la aplicación de las normas y reglamentos relacionados con el crecimiento del área urbana y rural del Municipio.

El último plan realizado es el Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI (1995), que fija las metas a ser alcanzadas en el nuevo siglo. Este Plan, como los precedentes de 1986 y 1991, tiene entre sus prioridades la recuperación y protección del medio ambiente, tomando en consideración las características físico-morfológicas del territorio en la planificación de la expansión futura de la ciudad. En Manizales los instrumentos de acción del Plan son los planes de nivel inferior, como el plan de ordenamiento territorial, el plan ambiental, los planes zonales, los planes sectoriales por temas y áreas, y los planes de acción para cada Secretaría y entidad descentralizada. A éstos se agrega el plan integral para la prevención de desastres, atención de emergencias y rehabilitación de zonas afectadas.

c) Ouro Preto

Los antecedentes y el referente de planificación para Ouro Preto son dos planes de nivel superior: el Plan de Desarrollo de Minas Gerais, de 1995, realizado por el Estado de Minas Gerais, que contiene indicaciones relativas a políticas urbanas y a desarrollo de infraestructura; y el Presupuesto Participativo Regional, preparado con la participación de los gobiernos locales.

Las actividades de planificación y programación en la Municipalidad de Ouro Preto se realizan a través de algunos instrumentos: el Plan Director; el Plan Plurianual, que establece objetivos y metas de inversión para un período de dos años; y los planes presupuestales, que establecen las prioridades de inversión para las acciones municipales. En cuanto a estos instrumentos, la Municipalidad está actualmente realizando el Plan Director en conjunto con su Grupo de Asesoramiento Técnico. En años anteriores la programación municipal se caracterizó por una gran debilidad debido a que los dos últimos planes presupuestarios resultaron estar totalmente equivocados al momento de emprender las etapas operativas.

d) Puerto España

El Departamento de Planificación Territorial y Urbana (Town and Country Planning Department) del Ministerio de Planificación y Desarrollo elaboró en 1984 un Plan para la ciudad de Puerto España, considerado la guía principal para las decisiones en materia de desarrollo físico de la ciudad.

Durante la preparación del Plan las consultas con la Municipalidad no pasaron de ser una mera formalidad, y fue elaborado de manera totalmente independiente por el Departamento de Planificación Territorial y Urbana. Por esto es que la Municipalidad nunca consideró este documento como algo propio, y nunca, por lo tanto, ha tomado en cuenta las indicaciones contenidas en el Plan en la temporización de sus intervenciones en la ciudad.

Este falta de comunicación entre la División de Planificación y la Municipalidad no permite cuantificar la extensión de los problemas urbanos y establecer las medidas y estrategias para superarlos.

Los objetivos de desarrollo del Plan, que son muy genéricos, siempre fueron compartidos y apoyados en forma muy superficial por los diferentes sectores y grupos de interés de la ciudad. Pero recientemente el Ministro de Vivienda y Asentamientos (Minister of Housing and Settlements), la Municipalidad y los grandes propietarios inmobiliarios expresaron su preocupación por el desarrollo futuro de la ciudad ante la falta de políticas de

planificación claras, la disminución continua de población en las áreas centrales y de una importante degradación urbana.

e) Valdivia

La Municipalidad de Valdivia muestra claramente a nivel ejecutivo una orientación hacia la planificación de corto plazo, privilegiando las intervenciones que resuelvan problemas contingentes.

Las motivaciones son de orden diferente: la realidad presupuestaria fluctuante que no permite diagnosticar con confiabilidad los recursos disponibles en el futuro; la deficiente formación en planificación del personal encargado de la materia; la dispersión de las tareas de planificación en diferentes oficinas municipales (Secretaría de Planificación Comunal, Departamento de Obras, Departamento de Finanzas); la injerencia y superposición en el ámbito del desarrollo urbano por parte de otras instituciones estatales (Servicio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por ejemplo); y la no aplicación de los instrumentos de planificación existentes.

No obstante, la Municipalidad ha elaborado un Plan Comunal de Desarrollo, actualizado a 1994, que contiene un diagnóstico participativo y que define la política de desarrollo municipal y los macro-objetivos para un horizonte de planificación de 8 años.

El Plan contempla todos los aspectos del desarrollo comunal, vinculando los elementos sectoriales con la dimensión territorial, y ha sido aprobado por el Consejo Comunal como instrumento ordenador del desarrollo comunal. Lamentablemente, este Plan no fue traducido por la Secretaría de Planificación Comunal en programas y proyectos futuros; el único instrumento de planificación actualmente en marcha es el Plan Regulador Urbano, elaborado por la Dirección de Obras.

Sin embargo, es necesario destacar la decisión de la Municipalidad de destinar una parte de sus inversiones a proyectos de factibilidad que pueden ser presentados para la asignación de fondos procedentes del gobierno central y regional. La capacidad de anticipación asume aquí otra acepción en el sentido que frente a la necesidad de recursos para una gestión urbana que cada vez se vuelve más problemática, la Municipalidad busca acceder a todos los recursos externos disponibles, preparando proyectos en función del financiamiento, y no en relación a las necesidades futuras, privilegiando una vez más el corto plazo.

5. Asociación con los privados

La capacidad de promover una relación más directa entre el sector privado y el municipio es una de las nuevas tareas municipales, que

tiene que ser dirigida a la promoción de proyectos de gestión compartida entre los sectores de los servicios y del desarrollo económico con los sectores empresariales locales.

a) Cusco

La relación entre la municipalidad y los entes autónomos empresariales está un una fase muy preliminar.

b) Manizales

La participación del sector privado en ámbitos dirigidos al bienestar de la población, que tradicionalmente habían sido desarrollados solamente por la Iglesia y el Estado, es actualmente una realidad. Los privados actúan en varios programas de interés social en sectores como vivienda, salud, educación, telefonía, puertos, vías y transportes.

La asociación con el sector privado ha asumido la forma de entidades descentralizadas que comprenden los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. En algunas de éstas el Municipio es el único responsable por los ingresos, mientras que en otras hay participación de otras entidades públicas y privadas en asociación con el Municipio. Algunos modelos de privatización de los servicios pueden ser vistos como procesos generadores de empleo y desarrollo.

c) Ouro Preto

La relación entre la Municipalidad y los entes autónomos empresariales está un una fase muy preliminar; la Asociación Comercial Industrial y Agropecuaria de Ouro Preto es uno de los actores privados que ha alcanzado una presencia significativa al interior de los procesos de consulta municipal, sin que esto se concrete aún en acciones compartidas con la Municipalidad.

d) Puerto España

Los acontecimientos ocurridos en julio de 1990, cuando en las calles del centro urbano se verificaron motines violentos durante una tentativa de insurrección, pusieron de manifiesto el descontento que hay en Puerto España respecto a la vida urbana. A consecuencia de estos hechos se realizaron por primera vez consultas entre la Municipalidad, agencias del sector público e instituciones privadas para desarrollar proyectos conjuntos destinados a implantar un sistema urbano más aceptable.

Los proyectos de rehabilitación urbana llevados a cabo con éxito en el centro urbano de Puerto España confirman que un enfoque de cofinanciamiento y de intervención público-privada puede ser muy prometedor para el futuro, y señalar modalidades de intervención hasta ahora no practicadas.

e) Valdivia

En Valdivia no existen muchos ejemplos de verdadera coordinación ni de asociación entre representantes del sector público y del sector privado, aparte de algunas experiencias relacionadas con el sector turístico.

6. Participación

El nexo entre la sociedad civil y las instituciones que manejan la gestión de la ciudad es la participación de las comunidades. Esto implica un contacto directo entre los usuarios y quienes toman las decisiones para lograr un consenso en torno al gobierno de la ciudad. Es necesario, no obstante, distinguir en términos analíticos entre una participación restrictiva e instrumental para la realización de obras, y una participación ampliada que implica una capacidad de influencia y decisión directa en las prioridades de intervención urbana, y en la formulación de programas y políticas urbanas.

a) Cusco

La gestión del Alcalde anterior se caracterizó por una gran capacidad de convocatoria con la población que se organizó en comités de vecinos para solucionar las necesidades más urgentes en materia de vivienda, de infraestructuras y de servicios. Los vecinos participaron con mano de obra en la construcción de proyectos específicos.

b) Manizales

Las 18 Juntas Administradoras Locales son los ámbitos institucionales de representación ciudadana en los barrios; además de éstas, en Manizales existen más de 100 organizaciones que se ocupan de acciones en el ámbito barrial, relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas. Recientemente en el Municipio se desarrollaron actividades que integraban la participación ciudadana en programas relacionados con la recuperación y conservación del medio ambiente. A pesar de algunas experiencias exitosas, han habido dificultades al intentar involucrar a los grupos organizados en trabajos y acciones compartidas con la administración, debido, sobre todo, a la desconfianza que existe por incumplimientos de la Municipalidad en el pasado.

Al interior de la organización de los Sistemas Locales de Salud se logró la participación comunitaria en la conformación de comités alrededor de los distintos centros de salud, incorporando a la comunidad a las juntas directivas de los hospitales.

c) Ouro Preto

La creación de varios mecanismos efectivos de participación popular previstos por la Ley Orgánica de las Municipalidades en 1990, es una de las señales del proceso de democratización en Brasil.

En Ouro Preto el sistema de asociación y de grupos barriales tiene raíces tradicionales en la presencia de las cofradías ("irmandades") en las áreas más antiguas de la ciudad, vinculadas a la Iglesia, y constituye una referencia de identidad colectiva para la población. Este tipo de agrupación de carácter comunitario tiene un efecto en la participación y movilización de la población en actividades colectivas ligadas a las necesidades cotidianas, mientras que existe otro tipo de asociaciones más formales que persiguen la modificación de las tarifas de los servicios públicos, y se caracterizan por una participación muy baja y limitada al tiempo necesario para alcanzar sus objetivos.

En Ouro Preto se realizaron numerosos programas de participación popular, dirigidos a la realización de proyectos específicos y localizados que implicaban la utilización de mano de obra de la población; esto no se tradujo en una movilización y participación en los procesos de gestión urbana.

Un gran número de organizaciones barriales o locales existentes en el Municipio se constituyeron básicamente a partir de un programa de incentivos lanzado por la Municipalidad durante el último período electoral, y no todas siguen siendo operativas a nivel local. Posteriormente fue creada la Federación de las Asociaciones de Barrios que representa los intereses colectivos de los vecinos al interior de los Consejos Municipales Sectoriales.

d) Puerto España

No existe ningún mecanismo de participación formal de los ciudadanos a nivel político y no se prevén representantes comunitarios a ningún nivel de consulta municipal.

e) Valdivia

En Chile los mecanismos de participación ciudadana están definidos por ley y las instancias más importantes son las Juntas de Vecinos, la Unión Comunal de la Junta de Vecinos y el Consejo Económico y Social Comunal, como organismo de carácter consultivo. Sin embargo, la participación en Valdivia se encuentra en un estado de inactividad, de lenta y nueva reorganización, en parte por el pasado régimen militar que desmanteló las organizaciones de base, en parte por una escasa valoración del potencial de la forma participativa en el desarrollo local.

II. CONCLUSIONES

Las fases futuras del Proyecto pretenden cumplir con el objetivo de asesorar a las municipalidades para encauzarlas hacia una gestión urbana moderna y un fortalecimiento de las capacidades de la administración local.

Todo ello fundamentalmente para hacer frente a las distintas tareas que van desde la demanda actual y futura de infraestructuras y servicios de la población, a la compatibilización de la expansión urbana con su territorio físico, al manejo y control del crecimiento de la ciudad y de su entorno, armonizándolo con las necesidades sociales y económicas de sus ciudadanos.

La evaluación de los casos según las categorías de análisis de las "ideas fuerza" para una moderna gestión urbana muestra que las municipalidades se encuentran en situaciones muy distintas entre ellas. A pesar de esta circunstancia, todos los casos indican que cada institución municipal está en una lenta fase de consolidación de los instrumentos técnicos, financieros, humanos e institucionales a su disposición para hacer frente de manera más eficaz a la gestión de la ciudad.

En cuanto a la descentralización, resulta claro que Manizales está encaminada hacia la consolidación de la propia institución municipal como actor fundamental, mas no único, del desarrollo urbano; Valdivia cuenta con una buena capacidad de administración y de captación y canalización de fondos hacia el desarrollo local, con una fuerte concentración del poder de toma de decisiones en la figura del alcalde, explícitamente marcada en la Ley Orgánica de las Municipalidades; en Ouro Preto, situada en un país con tradición federal y con un proceso de descentralización y de fortalecimiento de las municipalidades que tuvo sus propias raíces en el proceso de redemocratización de los años 80, la cuestión relevante a nivel institucional es la de las competencias territoriales y, en consecuencia, la de la coordinación interinstitucional; en Perú, el proceso de descentralización se desarrolla muy lentamente, y la creación del nivel intermedio regional, todavía no consolidado, ha causado conflictos de competencia en el Cusco; Puerto España, como consecuencia de la superposición territorial del gobierno central y municipal, tiene

un espacio de autonomía muy reducido y un proceso de descentralización que está en una fase todavía preliminar.

La intersectorialidad y la asociación con los privados¹⁷ son "ideas fuerza" que muestran algunas experiencias piloto exitosas (como en Puerto España) y ejemplos positivos (como en Manizales), pero en este momento es necesario profundizar y reflexionar mayormente sobre cuáles son los modelos de coordinación municipal y de cogestión con el sector público y privado que es preciso impulsar. En este sentido, es importante que los gobiernos aclaren qué actividades en el desarrollo urbano pueden ser manejadas por el sector privado con mejores resultados, y cuáles, por el contrario, tienen que continuar siendo gestionadas por el sector público para que todos los grupos sociales, sin exclusión, se vean beneficiados con los servicios.

A pesar que todas las ciudades estudiadas tienen planes de desarrollo de tipo tradicional más o menos recientes, el análisis de los casos de estudio hace resaltar una común incapacidad de traducir los elementos contenidos en los planes en programas y proyectos, por distintas razones: preponderancia de los planes de nivel institucional superior (Puerto España, Ouro Preto); bajo nivel de circulación de información actualizada que impide la focalización (Cusco, Puerto España); falta de instrumentos de implementación de los planes (Ouro Preto, Cusco); dispersión de la responsabilidad de planeación y ejecución en distintas oficinas no coordinadas (Valdivia, Manizales).

A estos factores se agrega la preferencia del poder político local por buscar efectos inmediatos, a corto plazo, a través de intervenciones no planificadas, y también la necesidad de responder con urgencia a situaciones de emergencia que hacen que los pocos recursos disponibles se canalicen en intervenciones puntuales, imprevistas y no coordinadas al interior de un marco racional de planificación.

La inversión social para enfrentar la pobreza urbana, que se presenta de manera más dramática en Cusco, Ouro Preto y Puerto España que en Manizales y Valdivia (en estas últimas los porcentajes de población en situación de pobreza son más bajos en números relativos), está fuertemente caracterizada por dos elementos: el primero es el aspecto de la "alcaldización", o sea, la concentración de las decisiones en las manos del alcalde, lo que implica una privatización de los criterios de distribución de los bienes públicos. En consecuencia la inclusión/exclusión en la ciudad de los sectores más pobres mediante la provisión de los servicios básicos depende de la obra de cada alcalde, sin que haya criterios claros y establecidos (Valdivia, Cusco).

Otro elemento que tiene relación con una respuesta local a la pobreza urbana (pero no solamente porque todos los sectores de población hacen uso de estas prácticas) es el "paternalismo"

municipal, o sea la aceptación de parte de las alcaldías de la morosidad difundida en el pago de los servicios y de los impuestos locales (Puerto España, Ouro Preto).

Estas prácticas evidentemente impiden una correcta canalización y una redistribución de los recursos, pero tienen su propia justificación en mantener o crear una base electoral para los gobiernos municipales. Es necesaria una reflexión más profunda con el propósito de comprender si éstas son características que impiden un desarrollo de la gestión moderna municipal o si, incluso con ajustes de los desequilibrios más evidentes, tienen que ser tomadas en consideración como elementos de legitimación municipal en una base local.^{8/}

Los estudios de los países coinciden en que hay un creciente papel de la participación de la sociedad civil en la dinámica de construcción de la ciudad. La participación comunitaria en el gobierno de la ciudad empieza a ser aceptada como norma y no como una excepción, y a ser considerada una parte natural de la vida urbana. Las ciudades consideradas (con la excepción de Puerto España) tienen establecidos por ley los mecanismos de consulta popular (Valdivia, Manizales, Ouro Preto), y todas han desarrollado experiencias en gestión compartida de proyectos con las comunidades. Se subraya muchas veces la importancia de ampliar el sentido de la participación en dirección, primero, de fortalecer la conciencia de los habitantes respecto a la importancia de su papel, sentimiento que fue desmantelado durante los años de los regímenes militares (Ouro Preto, Valdivia); y, segundo, de crear una mayor confianza hacia el gobierno municipal, evitando los incumplimientos del pasado (Manizales). Otra necesidad es la de involucrar a los habitantes no solamente en las opciones que conciernen estrictamente a los asentamientos donde viven, sino también en decisiones de desarrollo que los pueden afectar en la vida futura.

La segunda fase del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe", a la luz de los diagnósticos de las ciudades elaborados por los consultores; en atención a las prioridades de demanda de fortalecimiento institucional expresadas por las respectivas municipalidades durante los seminarios realizados en los países; y a consecuencia del intercambio de opiniones entre los representantes de la municipalidades durante el Seminario Técnico Regional que marcó el término de la primera parte del proyecto, desarrollará en el futuro asistencia técnica a los Municipios en la preparación de nuevos sistemas de gestión y de diseño de instrumentos, principalmente en relación al fortalecimiento de las áreas de planificación y participación. A pesar que en los perfiles del funcionamiento de la "máquina" municipal contenidos en los estudios de caso aparecían puntos débiles no sólo en los sectores elegidos, las municipalidades unánimemente decidieron concentrar los esfuerzos de modernización y mejoramiento de la eficiencia del complejo

municipal empezando por estos sectores, escogiéndolos como motores para impulsar todo el proceso.

La planificación del territorio es central para asegurar que el desarrollo y la gestión urbana sean compatibles con los objetivos del desarrollo sostenible. Todas las municipalidades están conscientes de que los instrumentos tradicionales de planificación que poseen son ineficaces, y buscan construir un nuevo enfoque de planificación.

Concuerdan en que este nuevo enfoque se enmarca dentro de un proceso de planificación estratégica que no tiene como resultado la realización de un plan de desarrollo físico de la ciudad, sino un conjunto de estrategias para los actores públicos y privados tendientes a promover el crecimiento urbano, la provisión de los servicios para la población y el mejoramiento de la calidad de la vida urbana y del medio ambiente. En la planificación estratégica la Municipalidad no es el único actor del desarrollo urbano y necesita de la participación y de la distribución de responsabilidades de todos los actores locales: el sector privado, las empresas, los grupos comunitarios, las organizaciones no gubernamentales y otros niveles institucionales.

La eficacia de los planes estratégicos para el futuro de las ciudades cuestiona la capacidad del personal municipal en materia de competencia y organización a largo plazo del proceso de planificación. La experiencia de la ciudad de Córdoba, que puso en marcha en 1992 un proceso global de modernización de la gestión local utilizando un sistema de planificación estratégica como uno de los instrumentos más adecuados, es particularmente útil y puede servir como eje director para orientar por el mismo camino a las otras municipalidades. Un aspecto importante que se planea desarrollar en la próxima fase del proyecto, paralelamente a las intervenciones específicas en cada ciudad, es la circulación del patrimonio de conocimiento y experiencias obtenidas en las fases precedentes, facilitando la cooperación horizontal entre técnicos de las municipalidades.

El eje de fortalecimiento de la planificación necesita del apoyo y coordinación con el otro eje de fortalecimiento de la participación, así como de la coordinación con todos los actores urbanos. El proceso de participación marcha paralelo a la planificación estratégica, puesto que es solamente con el involucramiento en las acciones y en la toma de responsabilidades compartidas y concertadas entre los actores urbanos que un plan estratégico encuentra su legitimidad y su posibilidad de actuación.

Las ciudades de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia serán objeto en los próximos meses de asistencia técnica en el diseño de modalidades para promover (o fortalecer, según el caso) los procesos locales de planificación y participación, respetando las particularidades de cada una, y conformando un

conjunto instrumental que pueda dar respuesta a los problemas generales en la gestión urbana de estas ciudades medianas. Ojalá que se pueden transformar en instrumentos eficaces y replicables en otros contextos urbanos de la región latinoamericana.

Notas

- 1/ En este documento de lectura paralela de los casos de estudio, la ciudad de Córdoba es tratada por separado, dado que la información disponible para la confrontación de los casos no es comparable.
- 2/ Para una síntesis de las definiciones de ciudades intermedias y por la rica bibliografía anexa se recomienda leer: Herzer, Hilda; P. Pírez y C. Rodríguez (1994), Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina (LC/R.1407), Santiago de Chile, CEPAL, 18 de julio.
- 3/ Balbo, Marcello (1995), Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: Consideraciones sobre el marco conceptual (LC/R.1614), Santiago de Chile, CEPAL, p. 4, 29 de diciembre.
- 4/ Galilea, Sergio (1994), Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina (LC/R.1406) Santiago de Chile, CEPAL, pp. 6-9, 15 de julio.
- 5/ Para un análisis más profundo de los temas léanse los siguientes documentos: Lanzafame, Francesco (1996), La descentralización territorial en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión (LC/R.1681), Santiago de Chile, CEPAL, 15 de octubre; y Aghon, Gabriel (1996), Descentralización fiscal en América Latina: balance, retos y perspectivas, CEPAL, julio.
- 6/ Al momento de la redacción de este documento el organigrama del Municipio del Cusco se encuentra en proceso de modificación.
- 7/ Un interesante aporte para una discusión sobre los respectivos papeles de los sectores público y privado se encuentra en Batley R. (1996), "Manejo de ciudades en crecimiento: servicios públicos y privados", en Servicios públicos urbanos. Privatización y responsabilidad social, Serie Gestión Urbana, vol. 5, PGU, Quito, Ecuador, pp. 2-40.
- 8/ Rodríguez, A.; F. Velásquez (editores), Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ediciones SUR, Santiago de Chile.

Bibliografía

- AA.VV. (1996), Servicios públicos urbanos. Privatización y responsabilidad social, Serie Gestión Urbana, vol. 5, PGU, Quito, Ecuador.
- Aghon, Gabriel (1996), Descentralización fiscal en América Latina: balance, retos y perspectivas, CEPAL, julio.
- Balbo, Marcello (1995), Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: Consideraciones sobre el marco conceptual (LC/R.1614), Santiago de Chile, CEPAL, 29 de diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina (LC/L.747) Santiago de Chile, CEPAL, 16 de abril.
- Galilea, Sergio (1994), Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina (LC/R.1406) Santiago de Chile, CEPAL, 15 de julio.
- Herzer, Hilda; P. Pérez y C. Rodríguez (1994), Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina (LC/R.1407), Santiago de Chile, CEPAL, 18 de julio.
- Infante, Raimundo Pío (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Valdivia, Chile (LC/R.1649), Santiago de Chile, CEPAL, 25 de junio.
- La Serna, Carlos (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Avances y perspectivas de la gestión urbana: el caso del Municipio de la Ciudad de Córdoba (LC/R.1650), Santiago de Chile, CEPAL, 24 de junio.
- Landre Marques Yara, Flávia de Paula Duque Brasil (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Relatório final: Ouro Preto (LC/R.1653), Santiago de Chile, CEPAL, 2 de julio.
- Lanzafame, Francesco (1996), La descentralización territorial en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión (LC/R.1681), Santiago de Chile, CEPAL, 15 de octubre.
- Mooleedhar, Timothy (1996), Urban management in medium-sized cities. Final report of the case study: Port of Spain, Trinidad and Tobago (LC/R.1651), Santiago de Chile, CEPAL, 26 de junio.
- Riofrío, Gustavo (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Cusco, Perú (LC/R.1652) Santiago de Chile, CEPAL, 1° de julio.

Rodríguez, A.; F. Velásquez (editores), Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ediciones SUR, Santiago de Chile.

Velásquez, Luz Stella (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Manizales, Colombia (LC/R.1654), Santiago de Chile, CEPAL, 2 de julio.