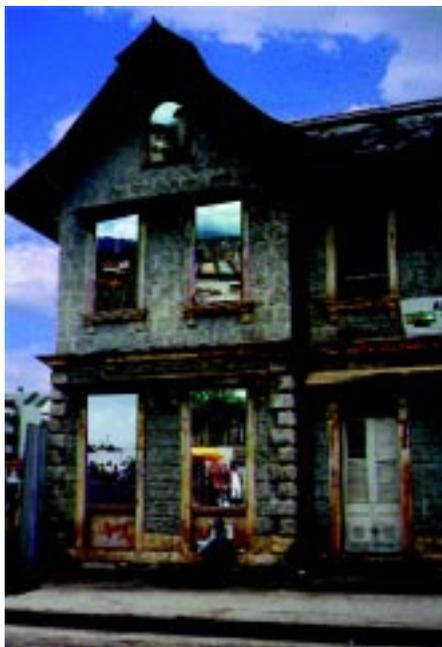


CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**CIUDADES INTERMEDIAS DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN URBANA**

COMPILADORES: RICARDO JORDAN Y DANIELA SIMIONI

MAE
Ministero degli Affari Esteri
Cooperazione Italiana

LC/L.1117
Junio de 1998

Este proyecto fue hecho posible gracias a la colaboración prestada a la CEPAL por el Ministerio degli Affari Esteri del Gobierno de Italia. La coordinación del trabajo correspondió al señor Ricardo Jordan y a la señora Daniela Simioni. Como experto principal se desempeñó el señor Marcello Balbo.

Se agradece especialmente la colaboración de los señores alcaldes de Córdoba, Argentina, señor Rubén Américo Martí; de Cuzco, Perú, señor Raúl Salízar Saico; de Manizales, Colombia, señor Mauricio Arias Arango; de Ouro Preto, Brasil, señores Angelo Oswaldo de Araujo Santos y José Leandro Filho; de Puerto España, Trinidad y Tabago, señores Ethelbert Paul y John Raphael; y de Valdivia, Chile, señores Gonzalo Espinoza y Jorge Sabat. Se debe asimismo agradecer la labor de los funcionarios municipales de contraparte señores, Carlos Alberto Acevedo, Robinson Ampuero, Manuel Ollanta Aparicio, Robinson Ferreira Aquino, Omar Bernal, Carlos Chacón, Marília Machado, Guillermo Marianacci, Carlos Montes, Rodrigo Navarrete, Christopher Samuel, Ana Stumpfoll, Rosa Tejada y Gloria Thompson.

Del mismo modo, se expresa reconocimiento a las señoras María Pía Dradi y Anna Zambrano del Ministerio degli Affari Esteri; a los señores Francesco de Luigi y Alessandro Modiano de la Embajada de Italia en Chile; a la Subse de la CEPAL en Puerto España; al señor James Armstrong, Coordinador del Programa de Asentamientos Humanos del Caribe (UNCHS/Barbados) y a la señora María Auxiliadora Balza, de la Universidad de Zulia, Venezuela.

La corrección sustantiva de este libro fue realizada por el señor Guillermo Acuña. Colaboraron en el proyecto: Federico Arnillas, Flávia Brasil, Desmond Dougall, Javier Font, Patricio Gross, Claudia Gusella, Raimundo Pio Infante, Yara Landre, Francesco Lanzafame, Carlos La Serna, Timothy Mooleedhar, Binolia Pórcel, Gustavo Riofrío, Gabriel Schor, Carmen Vargas y Luz Stella Velásquez.

Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a revisión editorial oficial por parte de las Naciones Unidas, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones a que pertenecen.

ÍNDICE

PREFACIO	11
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE	
I. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN, URBANIZACIÓN Y CIUDADES INTERMEDIAS: HECHOS EN SU CONTEXTO	25
A. TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN	27
1. Una breve nota sobre la información y algunas definiciones operativas	27
2. Tendencias generales de la ocupación del territorio	28
3. Urbanización	32
B. LOS SISTEMAS DE CIUDADES: RASGOS Y TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS	41
1. Macrocefalia, metropolización y desestructuración de las tramas urbanas	41
2. Ocupación del espacio, problemas urbanos y desigualdades sociales	45
C. LAS CIUDADES	49
1. Las metrópolis	49
2. Las ciudades grandes	53
3. Las ciudades intermedias	56
D. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	67
II. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA	69
A. DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN	72
B. DESCENTRALIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES	78
1. La descentralización en el ámbito político	80
2. La descentralización en los ámbitos administrativo y fiscal	84
C. FINANCIAMIENTO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN	92
D. CONSIDERACIONES FINALES	100
BIBLIOGRAFÍA	105
III. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA LOCAL	107
A. ELEMENTOS DE CONTEXTO	109
1. Liberalización	110
2. Globalización	111
3. Descentralización	112
4. Democratización	114
B. TAREAS PARA LA GESTIÓN URBANA LOCAL	115
1. El proyecto de ciudad	115

2. La competencia urbana	116
3. Planificación estratégica	117
4. Productividad de la ciudad	118
5. Las relaciones público-privadas	119
6. Capacitación de los recursos humanos municipales	120
7. Desarrollo sustentable	121
8. Conocimiento de la ciudad	122
9. El espacio de la participación ciudadana	123
BIBLIOGRAFÍA	125
IV. DIRECCIONES PARA EL FUTURO	127
A. INTRODUCCIÓN	129
B. LA NUEVA GESTIÓN URBANA, EL PESO DEL PASADO Y LOS PELIGROS DEL FUTURO	133
1. ¿Cómo lograr que los planteamientos de la planificación estratégica se incorporen en los estilos de trabajo de funcionarios y profesiona- les del sector público?	136
2. ¿Cómo enfrentar los riesgos de que la acción pública sea virtualmente absorbida o se diluya en la lógica empresarial privada?	137
3. ¿Cuál es el equilibrio adecuado entre planificación y mercado que debe integrar la gestión pública urbana?	138
4. ¿Qué importancia tienen los intereses creados en la persistencia de la planificación urbana tradicional?	139
C. GESTIÓN URBANA LOCAL: CIUDADES INTERMEDIAS Y GRANDES, CON Y SIN DESARROLLO	145
1. ¿Por qué las ciudades intermedias?	146
2. ¿Qué hacer con las ciudades y lugares “sin” desarrollo?	155
D. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA NUEVA GESTIÓN URBANA	165
1. Descentralización local y dilemas de la nueva gestión urbana	166
2. Nuevas formas de participación	173
3. Sociedad civil, nuevos ciudadanos y ciudad	174
4. Externalidades y conflictos ambientales de nivel local	177
5. Relación entre participación y conflictos ambientales locales	182
6. Conflictos ambientales locales y “descentralización política de hecho”	185
7. Politización del espacio local y oportunidades para la nueva gestión urbana	187
E. PLANIFICACIÓN: ¿RÉMORA DEL PASADO O DESAFÍO FUTURO?	196
1. Relación entre lo local y lo global	199
2. Relación entre presente y futuro	206
3. Crisis de las ciudades y reacción social: motivo de esperanza	207
BIBLIOGRAFÍA	209

SEGUNDA PARTE

V. EL PROYECTO “GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS SELECCIONADAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE” (GUCI)	218
A. PRINCIPIOS DE ACCIÓN	221
B. DEFINICIONES CONCEPTUALES	223
C. SUPUESTOS DE LA GESTIÓN URBANA	226
D. OBJETIVOS DE LA GESTIÓN URBANA	230
E. ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA	238
F. METODOLOGÍA DE TRABAJO	239
VI. ESTUDIOS DE CASOS	253
A. CÓRDOBA, ARGENTINA	255
1. Aspectos generales	257
2. El sistema de planificación estratégica para la ciudad de Córdoba	259
3. Agencia para el desarrollo económico de la ciudad de Córdoba	267
4. Sistema de city marketing en Córdoba	275
B. CUZCO, PERÚ	285
1. Aspectos generales	287
2. Sistema de planificación estratégica	301
3. Sistema de reingeniería institucional para el servicio de limpieza pública	310
C. MANIZALES, COLOMBIA	323
1. Aspectos generales	325
2. Sistema de difusión, divulgación y conocimiento del Plan de desarrollo Manizales Siglo XXI	337
4. El sistema de monitoreo, seguimiento y control de la actualización del Plan de Desarrollo Manizales Siglo XXI	347
D. OURO PRETO, BRASIL	359
1. Aspectos generales	361
2. Sistema de intervención en la periferia urbana de Ouro Preto con componentes de coordinación institucional, planificación estratégica y participación popular	374
E. PUERTO ESPAÑA, TRINIDAD Y TABAGO	383
1. Aspectos generales	385
2. Sistema municipal de información para la Municipalidad de Puerto España	401
F. VALDIVIA, CHILE	413
1. Aspectos generales	415
2. Sistema de participación del sector privado en el desarrollo comunal	429
3. Sistema de toma de decisiones para la gestión urbana	437
BIBLIOGRAFÍA	448

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

Cuadro I-1: Paraguay: superficie, población total, tasa de crecimiento, densidad demográfica y distribución relativa de la población por Departamentos (1950, 1962, 1972, 1982 y 1992)	31
Cuadro I-2: Porcentaje urbano según grandes regiones del mundo	33

Cuadro I-3:	América Latina y el Caribe: Porcentaje de la población que representan las localidades según tamaño e índice de primacía, censos de 1990	37
Cuadro I-4:	Índice de primacía: Países seleccionados de América Latina y el Caribe y el mundo	42
Cuadro I-5:	América Latina: Concentración de la población en ciudades de gran tamaño. 1950, 1960, 1970, 1980 y 1995	44
Cuadro I-6:	Metrópolis de América Latina: Evolución de la población, tasa de crecimiento, saldo migratorio y peso de la migración dentro del crecimiento metropolitano, 1980-1990	50
Cuadro I-7:	América Latina y el Caribe: Población y tasas de crecimiento demográfico intercensales nacional, urbana, de la ciudad principal y de las ciudades de entre 50 mil y 1 millón de habitantes, países seleccionados, censos de las rondas de 1950 a 1990	57
Cuadro I-8:	Chile: Evolución de la población y de la tasa de crecimiento de las ciudades con más de 50000 habitantes en 1992; censos de 1952, 1960, 1970, 1982 y 1992	62
Cuadro II-1:	Estructura política de los estados descentralizados en América Latina	82
Cuadro II-2:	Competencias municipales y fuentes de financiamiento en países de América Latina	85
Cuadro II-3:	Características de la gestión social en el nivel municipal en América Latina ...	88
Cuadro II-4:	Avance del proceso normativo de descentralización política, administrativa y fiscal	90
Cuadro II-5:	Principales desafíos del proceso de descentralización en algunos países de América Latina	103
Cuadro VI-1:	Población del Cuzco metropolitano, por años y distritos	291
Cuadro VI-2:	Población urbana total y con necesidades básicas insatisfechas por distritos	291
Cuadro VI-3:	Presupuestos municipales de los años 1992 y 1995: Porcentuales recibidos por distritos en relación al presupuesto del Cuzco Metropolitano	296
Cuadro VI-4:	Porcentaje de gasto corriente y de gastos de capital en 1992 y 1995, por distritos	296
Cuadro VI-5:	Dominios, relaciones con el macrosistema urbano, problemas y estructura organizativa del sistema de limpieza	312
Cuadro VI-6:	Presupuesto municipal 1988-1994 (distribución porcentual)	332
Cuadro VI-7:	Población ocupada por sector	365
Cuadro VI-8:	Ingresos presupuestarios del ejercicio de 1995	370
Cuadro VI-9:	Ingresos presupuestarios corrientes del municipio en 1995	370
Cuadro VI-10:	Descenso de la población (años seleccionados) de Puerto España	388
Cuadro VI-11:	Calidad de la infraestructura: años seleccionadas	389
Cuadro VI-12:	Tasa de crecimiento y densidad poblacional en la Xma Región	418
Cuadro VI-13:	Datos seleccionados de la composición del presupuesto municipal (1991-1995)	423
Cuadro VI-14:	Índices de gestión	423
Gráfico I-1:	Chile: Distribución interregional de la población, 1885-1992, Regiones V a VIII	30
Gráfico I-2:	América Latina y el Caribe: Evolución del porcentaje urbano	

	1950-1990, países seleccionados	35
Gráfico I-3:	América Latina y el Caribe: Porcentaje de la población que reside en localidades de 2 mil o más habitantes, 1950 y 1990, países seleccionados	38
Gráfico I-4:	América Latina y el Caribe: Porcentaje de la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes, 1950 y 1990, países seleccionados	38
Gráfico I-5:	América Latina y el Caribe: Porcentaje de la población que reside en localidades de 100 mil o más habitantes, 1950 y 1990, países seleccionados	39
Gráfico II-1:	Estructura de los ingresos municipales: comparación entre países de América Latina y Europa (porcentaje de las diferentes fuentes de recursos)	93
Gráfico VI-1:	Crecimiento urbano del Cuzco de 1956 a 1997	289
Gráfico VI-2:	Modelo de relaciones en el sistema de limpieza del Cuzco	315
Gráfico VI-3:	Propuesta para el sistema de limpieza del Cuzco	319
Gráfico VI-4:	Esquema de relacionamiento del centro de divulgación y comunicaciones	340
Gráfico VI-5:	Marco institucional del sistema	409
Gráfico VI-6:	Estructura organizacional para la toma de decisiones	442
Recuadro II-1:	Municipios y población en América Latina	75
Recuadro II-2:	Impuesto inmobiliario: Algunas experiencias exitosas	95
Recuadro II-3:	La contribución de mejoras: Utilización exitosa en algunas ciudades grandes e intermedias de América Latina	96
Recuadro II-4:	Mayor control ciudadano en el proceso presupuestario	98
Recuadro V-1:	Los sistemas para el desarrollo urbano	231
Recuadro V-2:	Objetivos de los estudios de caso	242
Recuadro VI-1:	Evolución de los niveles de autonomía y funciones de los municipios	293
Recuadro VI-2:	Los espacios de concertación existentes	298
Recuadro VI-3:	Marco legal para la participación en Perú	299
Recuadro VI-4:	Posición y roles de los actores en los sistemas de relaciones	316
Recuadro VI-5:	Actividades económicas en Manizales	328
Recuadro VI-6:	Principales atribuciones de la Municipalidad de Manizales	333
Recuadro VI-7:	Mecanismos e instancias de participación	335
Recuadro VI-8:	El semáforo ambiental de calidad urbana	353
Recuadro VI-9:	Representaciones simbólicas colectivas en Ouro Preto	362
Recuadro VI-10:	Proyectos y acciones sectoriales en Ouro Preto	368
Recuadro VI-11:	Organismos nacionales con competencias en la administración del Municipio de Puerto España	391
Recuadro VI-12:	El impuesto territorial y la tasación de los bienes raíces	394
Recuadro VI-13:	Actividades conjuntas entre los sectores públicos y privados en Puerto España	399
Recuadro VI-14:	Funciones privativas y compartidas del Municipio	419
Recuadro VI-15:	Macro-objetivos del Plan de Desarrollo Comunal de Valdivia	421
Recuadro VI-16:	Organización institucional del Municipio de Valdivia	426
Recuadro VI-17:	Iniciativas conjuntas entre sector público y privado	428

PREFACIO

En 1990, Italia se convirtió en uno de los estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y coincidentemente con ese evento, se preparó la primera versión del Proyecto “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe” (GUCI).

Desde 1985, la CEPAL había incorporado el tema de la gestión urbana en su trabajo, a través de las actividades de la Unidad Conjunta CEPAL/HÁBITAT de Asentamientos Humanos, en coordinación con programas similares, como el Programa de Gestión Urbana del PNUD, junto al Banco Mundial y al UNCHS/HÁBITAT.

El Gobierno italiano seleccionó y financió el Proyecto GUCI durante el período 1994-1997, en cuanto experimentó un nuevo enfoque metodológico en la búsqueda de soluciones a los problemas de las ciudades de tamaño intermedio.

El Proyecto consideró el examen, la formulación y la aplicación concreta de sistemas e instrumentos de gestión urbana en seis ciudades de América Latina y el Caribe. Todas ellas atravesaban un rápido proceso de urbanización y de descentralización administrativa, el cual delegaba nuevas funciones a las autoridades locales que, frecuentemente, carecían de una adecuada preparación profesional y de base de recursos.

El buen éxito del Proyecto GUCI en América Latina y el Caribe es consecuencia del uso oportuno y bien orientado de la nueva metodología de análisis y de nuevos instrumentos de intervención, seleccionados después de una cuidadosa evaluación de contextos urbanos diferentes, en los cuales se actuó con la participación de los beneficiarios en la búsqueda de los objetivos a alcanzar.

Tal como fue concebido, el Proyecto anticipó lo posteriormente acordado en Estambul durante la Conferencia de HÁBITAT II en 1996. Por esta razón es particularmente significativo para la Cooperación Italiana continuar apoyando otra fase del Proyecto, con el fin de difundir, a otras ciudades latinoamericanas, la metodología ya aplicada y las experiencias desarrolladas en Córdoba (Argentina), Cuzco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

MINISTRO PAOLO BRUNI
DIRECTOR GENERAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ITALIA

PRÓLOGO

Las ciudades son, a finales de siglo, el “hábitat” de gran parte de la población mundial y el lugar donde se asientan y se desarrollan las economías globalizadas. Esto es especialmente cierto en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Las ciudades en la región adquieren un decisivo rol en el marco de un nuevo escenario internacional de apertura e integración. La funcionalidad urbana surge como condición para un buen desempeño de la economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Así, la organización urbana se presenta como parte de cualquier solución económicamente racional a los esfuerzos de una sociedad para enfrentar los problemas tradicionales de producción, distribución y consumo.

Conscientes de la creciente complejidad del proceso de urbanización, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió realizar la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, bajo el lema “Cumbre sobre la Ciudad”. Esta tuvo lugar en Estambul, Turquía, en junio de 1996.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estuvo a cargo de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de Hábitat II, y los países miembros de la Comisión aprobaron un Plan de Acción Regional cuyo objetivo es la construcción de asentamientos humanos que expresen la superación de la pobreza y las carencias y que generen una convivencia social democrática y tolerante. El Plan de Acción Regional destaca asimismo que, las ciudades y sus problemas son manejables mediante un ordenamiento territorial, una coordinación de las inversiones y una gestión social y urbana sostenible, participativa y eficiente, todo lo cual es además un recurso para mejorar la calidad de vida de la población.

De acuerdo a los diagnósticos regionales, en este escenario, las ciudades intermedias de los países de la región surgen como lugares privilegiados tanto para el crecimiento económico como para la articulación de políticas de decisiva trascendencia en el ámbito de la producción agropecuaria, industrial y de servicios. En el marco de sus actividades de seguimiento a este tema y como parte de sus tareas de estudio y cooperación para el desarrollo, la CEPAL se planteó el Proyecto “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Seleccionadas de América Latina y el Caribe”, que fue llevado adelante en su División de Medio Ambiente y Desarrollo con el auspicio y apoyo del Gobierno de Italia.

El objetivo principal del Proyecto fue facilitar el cambio y la adopción de nuevos roles por parte de los gobiernos locales en las ciudades intermedias, como modo de mejorar y modernizar los procesos de gestión, redefiniendo por esta vía las responsabilidades y las atribuciones del municipio, desde una perspectiva de carácter administrativo, hacia una más propositiva en cuanto al desarrollo económico local.

Las conclusiones y los resultados del proyecto definen un conjunto de sistemas y modelos en diversas áreas del quehacer municipal, que sirven para implantar nuevas formas y

procedimientos de acción en las áreas de la planificación, la gestión de recursos, el manejo de información, las acciones públicas y privadas en el desarrollo urbano, todas ellas claves para la existencia de nuevas formas de gobiernos urbanos, mejores ciudades y mejores ciudadanos.

Este conjunto de propuestas se enmarca en el hecho que la iniciativa de cambio corresponde en buena parte a la acción del sector público, en el contexto de una economía mixta. La gestión de gobierno tiene consecuencias directas e indirectas en el sistema urbano. Gastos e inversión, especialmente en infraestructura y equipamiento, influyen directamente en la calidad y conformación del hábitat urbano. La normativa, por su parte, asegura las ventajas de la estructura creada en el tiempo. De esta forma, es posible afirmar que un sistema urbano eficiente estimula el progreso social y económico. Por ello, se hace necesario perfeccionar las políticas, programas, procedimientos e instrumentos de gestión del desarrollo urbano. Los resultados del proyecto que se presentan son un paso seguro y exitoso en esa dirección, y sin duda estimularán nuevos esfuerzos en tal sentido.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
SECRETARIO EJECUTIVO DE CEPAL

INTRODUCCIÓN

Este libro reúne los propósitos y resultados del Proyecto “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Seleccionadas de América Latina y el Caribe” (GUCl) que desarrolló la CEPAL con el auspicio del Gobierno de Italia y en asociación con los gobiernos municipales de las seis ciudades elegidas como estudios de caso: Córdoba (Argentina), Cuzco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

Además se aprovecha esta oportunidad para establecer, a modo de reflexión, algunos aportes e ideas que surgen del trabajo realizado y que adelantan una aproximación renovada sobre algunos temas a futuro.

El objetivo principal del proyecto fue acompañar a los gobiernos locales en el mejoramiento de los procesos de gestión urbana en los respectivos contextos nacionales, marcados por diferentes estrategias de desarrollo. Todo ello con el fin de asegurar un cambio en el estilo y forma que asumen los procedimientos de gestión urbana para que el Municipio en estos países sea un promotor del desarrollo económico local y no solamente un administrador de recursos del gobierno central.

El proyecto se inserta en una tendencia en el tratamiento del tema de la renovación de la gestión urbana, que desde hace años viene enfrentado de manera diferente y articulada por parte de numerosas instituciones académicas, gubernamentales y organismos internacionales. Es útil recordar que este proyecto se inició en CEPAL durante un período de trabajo conjunto entre esta institución y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT/UNCHS).

Los resultados del proyecto se tradujeron en dos ámbitos diferentes. Por una parte, los diagnósticos participativos realizados que permitieron la reflexión sobre el estado actual del Municipio y por otra, un conjunto de propuestas para el mejoramiento de la gestión urbana en diferentes áreas de trabajo municipal.

El libro se organiza en dos partes principales: la primera agrupa un conjunto de aportes sobre los temas, ideas, metodología y acciones en torno a la gestión urbana y su dimensión operativa territorial a la escala de las ciudades intermedias; la segunda parte presenta el Proyecto GUCl, sus objetivos y resultados como también su soporte teórico-conceptual.

En el primer capítulo de la primera parte, y gracias a una colaboración del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), se presenta un análisis demográfico-estadístico sobre la estructura y dinámica urbana en la región en la última década. Se sostiene por parte de distintos autores e instituciones en América Latina que las ciudades intermedias son las que más crecieron durante esta última década. El capítulo se encarga de despejar esta incógnita a través de una metodología de investigación que diferencia estos hechos urbanos de acuerdo a realidades territoriales subregionales.

En el segundo capítulo se da cuenta de los alcances y proyecciones del proceso de descentralización en América latina y el Caribe, destacando no solamente el ámbito político del proceso, sino además los aspectos administrativos y fiscales del mismo. De particular importancia resultan las experiencias exitosas en materia de modernización municipal en el campo de la racionalización de la finanzas municipales, recaudación municipal y preparación de presupuestos participativos.

El tercer capítulo se refiere a las condiciones actuales de operación y actuación de la institución municipal, destacando los contextos particulares de globalización, liberalización y democratización, en los cuales le corresponde desenvolverse. Más específicamente, se señalan algunos elementos tales como la competitividad urbana, el “proyecto” de ciudad y las relaciones público-privadas, entre otros que constituyen el marco para el cambio y el advenimiento de la “nueva” gestión urbana.

En el cuarto capítulo se presentan los temas futuros de la gestión urbana, en este caso delineando en forma detallada los elementos definitorios de los conceptos y acciones relacionadas con la planificación y gestión estratégica local. Se analizan en detalle las líneas de investigación futura y relación entre teoría y praxis como forma de canalizar los esfuerzos futuros en materia de planificación. Fundamental en este sentido es como armonizar los estilos de trabajo de la planificación estratégica con las inercias de un sector público tradicional y resistente a la apertura y al cambio. Decisivo resulta el análisis sobre el equilibrio necesario entre planificación y mercado como parte de la gestión pública urbana de finales de siglo.

En el quinto capítulo, en la segunda parte, se presentan los principios de acción, supuestos y objetivos de la gestión urbana así como fueron definidos en el proyecto GUCI. Además, se expone la metodología, detallando la primera sección de los estudios de casos correspondiente al diagnóstico participativo y la segunda, correspondiente a los sistemas de mejoramiento de gestión urbana. Todo ello, con el propósito de difundir y diseminar una particular forma, más eficiente, de enfrentar estos estudios en otras realidades de la región.

El sexto capítulo, también en la segunda parte, está organizado bajo un sistema de fichas técnicas, donde se presentan los seis estudios de caso, considerando tanto el diagnóstico de gestión realizado al interior de cada municipio como los sistemas de mejoramiento para una “nueva” gestión urbana.

Surgen del trabajo realizado un conjunto de aspectos que, decantando la experiencia, permiten proyectar la misma a un futuro mediano.

Respecto al tema de la definición de ciudades intermedias es imposible, de acuerdo a los autores, intentar una definición única y universal de lo que se entiende por ciudad media. La heterogeneidad de las situaciones y procesos urbanos que se observan en América Latina hacen imposible, y no recomendable, la búsqueda de definiciones homogéneas y universalmente validadas en el campo de los asentamientos humanos. Más vale en estos casos definir en forma flexible lo que significa ciudad intermedia en una perspectiva operativa, en consideración a las condiciones locales.

El concepto de gestión urbana aparece diferenciado del de planificación en el proyecto GUCI, al incluir en la gestión aspectos tales como una mayor responsabilidad de la institución, en este caso municipal, en la activación, promoción y fortalecimiento del desarrollo económico local. Mayor responsabilidad significa un cambio del concepto de gasto social por uno de inversión social, una mayor autonomía en la definición de políticas y proyectos; y una generación de una mayor capacidad para el acopio y administración de recursos financieros nuevos. Además, incluye dentro de estas acciones la participación de la comunidad organizada y del sector privado como actores claves.

Los procesos de mejoramiento de la gestión urbana se inscriben necesariamente en esquemas y procesos de descentralización que, con mayor o menor fuerza, se implementan en general en los países de la región. Una evaluación de estos mismos procesos permite concluir que mayoritariamente no están terminados y, lo que es aún más grave, en algunos casos suspendidos. Esto produce un obstáculo de carácter mayor a los impulsos e intentos de mejoramiento de la gestión urbana a nivel local. La institucionalidad municipal no puede solo esperar un empuje exógeno, como la descentralización, para redefinir su accionar, sino que por el contrario, a través de una autoreflexión y convencimiento, apoyada en experiencias exitosas, delinear su acontecer y de esta forma poder consolidar procesos de desarrollo local.

En los estudios de caso del proyecto, el proceso de descentralización se presenta con un alto grado de heterogeneidad. En Manizales está encaminado hacia la consolidación de la 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 de Chile. 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 se ha consolidado, dificultando la mayor autonomía del Cuzco; 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. Córdoba constituye un caso un tanto diferente. Siendo de las ciudades estudiadas la más grande por la cantidad de habitantes (cerca de 1 300 000), aparece como pionera en asuntos vinculados con la modernización de la gestión local. En este sentido no solo cuenta con un Plan de Desarrollo, sino que este se ha complementado con un Plan para la Modernización del Aparato Administrativo de la Municipalidad. En él se asume en plenitud la descentralización del aparato municipal de administración al interior de la ciudad. Este plan busca reorientar los procesos de toma de decisiones en tres planos diferentes: planificación, información y participación ciudadana. Es en este contexto que surge el Plan Estratégico de Córdoba como instrumento orientador y canalizador de inversiones.

Al considerar los casos en su conjunto, aparecen una serie de fortalezas y debilidades comunes que es necesario destacar con el propósito de mejorar en el futuro proyectos de

este tipo. Las ciudades intermedias presentan un potencial real para favorecer procesos de cambio institucionales y administrativos. El problema surge de una falta de capacidad técnica para enfrentar estos desafíos y un alto grado de dependencia de la estructura política partidaria de las autoridades municipales. Esto impide el planteamiento en concreto de procesos de cambio de mediano alcance.

A modo de ejemplo, 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, 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 (Cuzco, Puerto España); falta de instrumentos de implementación de los planes (Ouro Preto, Cuzco); dispersión de la responsabilidad de planeación y ejecución en distintas oficinas no coordinadas (Valdivia, Manizales). Sin embargo, Córdoba inició un proceso de planificación estratégica en 1994, concertado con diversos actores de la ciudad, el cual concretó un plan para Córdoba, compuesto de cuatro ejes estratégicos (territorial, económico, ambiental y de integración social), cuyos proyectos se encuentran en una avanzada fase de realización y/o de financiamiento.

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.

Es importante mencionar la participación comunitaria en los procesos de cambio. 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). En Córdoba la participación de los ciudadanos ha encontrado un espacio vital en los Centros de Participación Comunal, donde se realizan talleres de microplanificación local en los que toman parte activa los vecinos. Es necesario también involucrar a los habitantes no solo en las opciones que conciernen estrictamente a los asentamientos donde viven, sino también en decisiones de desarrollo que los pueden afectar en su vida futura.

Respecto de la relación público-privada, en las ciudades intermedias existe un conjunto de elementos e instancias de contactos entre los diferentes sectores, de carácter no formal, que muestran algunas experiencias piloto exitosas (como en Puerto España) y ejemplos

positivos (como en Manizales). En Córdoba el sector privado tomó un rol importante junto con la Municipalidad en la definición del futuro de la ciudad plasmado en el Plan Estratégico. Sobre la base de las distintas experiencias se necesita reflexionar sobre cuáles son los modelos de coordinación municipal y de cogestión entre 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.

En general se ve en todos los casos la aparición y reforzamiento de situaciones de pobreza urbana. Mayoritariamente, estas situaciones se enfrentan de manera tradicional utilizando mecanismos e instrumentos heredados de una tradición metropolitana que muestra pocas experiencias exitosas. La inversión social para enfrentar la pobreza urbana, que se presenta de manera más dramática en Cuzco, 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, Cuzco).

Otro elemento que tiene relación con una respuesta local a la pobreza urbana 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.

La puesta en práctica de la metodología propuesta en las ciudades estudio de caso nos hace delimitar un conjunto de sugerencias y de presupuestos para la acción que pueden ser de utilidad para experimentos de este tipo, con el fin de evitar dispersiones y magros resultados:

- El diagnóstico del estudio de caso no busca ser abarcativo, de extensas descripciones y caracterizaciones; más bien se trata de identificar aquellos obstáculos que impiden e inhiben el desarrollo económico local, apoyándose en consultores locales con el soporte en la experiencia de los funcionarios y de la comunidad y en bases de datos no elaboradas.
- Al trabajar en los municipios es importante e imprescindible tener el apoyo substantivo del Alcalde. Muchas veces los proyectos de cooperación son aceptados sin poner condiciones previas por parte del municipio, con la idea que de todas maneras es mejor tener un proyecto que no tenerlo.

- Para operar en el ámbito del fortalecimiento de las capacidades profesionales municipales con intentos duraderos, la actividad de cooperación tiene que enfocarse hacia funcionarios de planta más que en el trabajo con funcionarios de confianza, figuras más o menos persistentes en los cargos municipales. Es fundamental entrar en la municipalidad con el apoyo político, pero son los ámbitos administrativos-funcionales donde se va a intervenir.
- Cuando es posible, es importante fortalecer y apoyar los programas y proyectos en marcha en la municipalidad y dotarlos de nuevos criterios y procedimientos vinculados a renovadas formas de gestión urbana, en vez de reinventar permanentemente, desestimando la experiencia acumulada.
- Es importante comprender que no es posible la continuidad ni la secuencialidad del cambio si no se hace un esfuerzo concreto de institucionalizar las instancias e instrumentos propuestos para la transformación del Municipio. Por ejemplo, los planes estratégicos de desarrollo comunal deberán tener una legitimación legal para que sean realmente instrumentos eficientes y capaces de promover y acoger políticas de desarrollo local.
- Dado el grado de compenetración de las políticas y programas nacionales y locales, parece oportuno que las actividades contempladas en la metodología propuesta sean resueltas no solo a nivel local sino que en consideración de los otros niveles de la administración pública (regionales, departamentales y nacionales).
- Paralelamente y vinculados con la etapa de implementación y difusión de propuestas, es necesario activar organizaciones y vínculos con instituciones de formación y de fomento municipal que posibiliten, exponencialmente, el conocimiento de las experiencias exitosas y la replicabilidad.

En el marco del diseño y puesta en práctica de sistemas de gestión urbana, parece importante que los esfuerzos que continúen a esta experiencia se enfoquen más a las formas e instrumentos de materialización e implementación de propuestas. El desafío es como lograr el cambio de situaciones consideradas no deseables sin tener que recurrir en forma permanente al expediente legislativo y financiero. Ya existen una gran cantidad de propuestas y experiencias. No es necesario más de ellas, lo que se necesita es la búsqueda de formas y esquemas concertados para la concreción de las propuestas y la construcción de una actitud al cambio de parte de autoridades y comunidad.

En el mismo sentido, la falta crónica de capacidades técnicas por parte de los funcionarios y autoridades municipales inhiben la materialización de los esquemas propuestos. Esto hace necesario tener que considerar como requisito indispensable la construcción y el desarrollo de programas de capacitación continuos, que permitan la adopción gradual pero permanente de capacidades profesionales. Interesante en este respecto son las unidades internas que existen en algunas municipalidades, encargadas de la capacitación de sus propios funcionarios.

Respecto al diseño de sistemas, parece importante y complementario velar por un correcto equilibrio entre los aspectos propiamente técnicos con los que dicen relación con el marco regulatorio para la ejecución de acciones. Así, en los esquemas de globalización y fomento del desarrollo local con importante participación del sector privado, se hace imprescindible contar con marcos regulatorios flexibles que logren la maduración de inversiones y por lo tanto el cambio de los patrones de desarrollo.

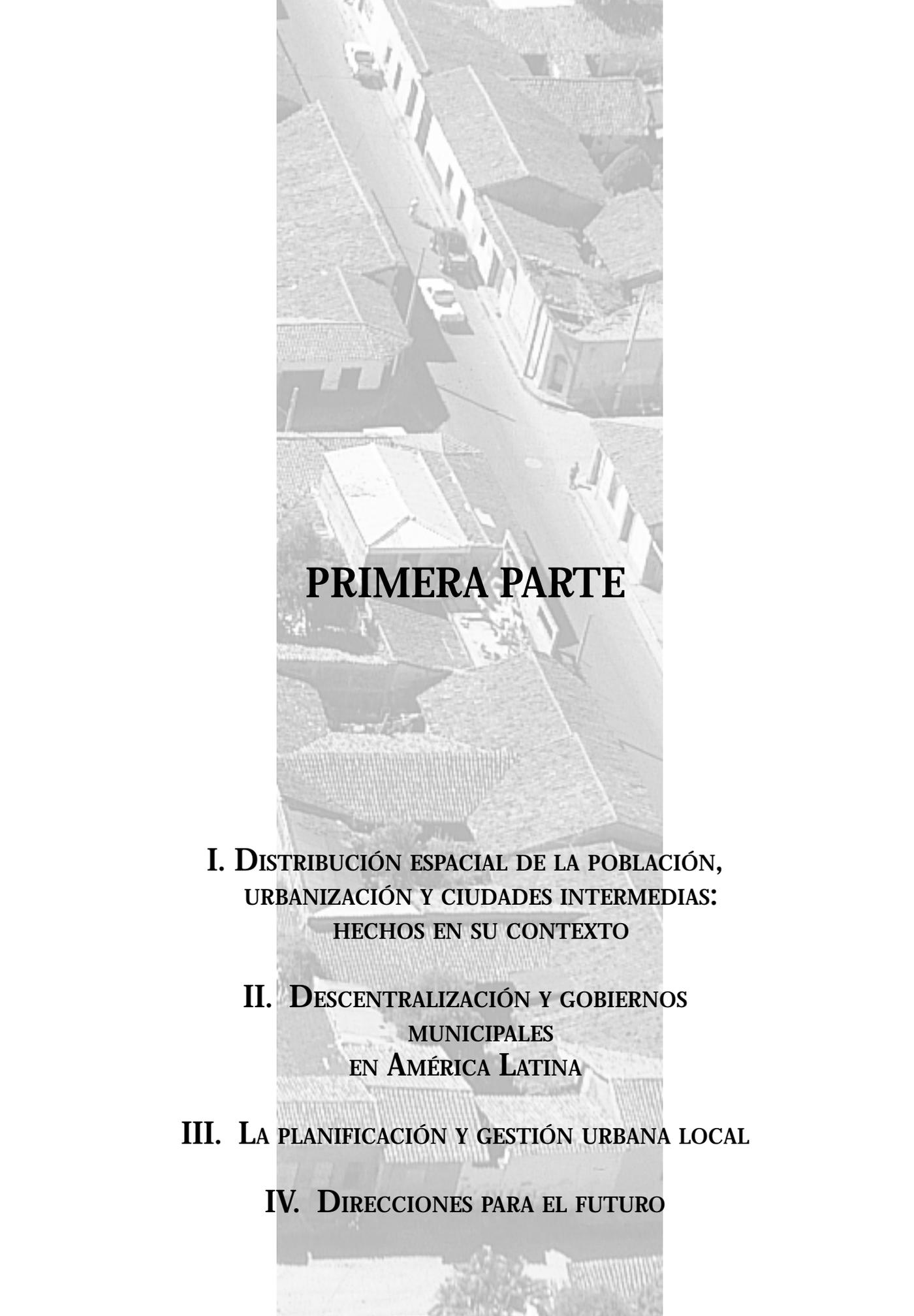
Aparece un conjunto importante de temas pendientes y que no hacen otra cosa que establecer claramente las necesidades de esfuerzos permanentes en los intentos para la modificación de los esquemas administrativos y de procedimiento en torno a la cuestión urbana. Es muy necesario explorar la forma que adquirirá, en un futuro, la deseada integración de las propuestas aquí presentadas en paquetes complementarios de programas, que posibiliten un rápido impacto y por lo tanto, mayores posibilidades de cambio. En este mismo sentido, también aparece importante la llamada "otra" integración, consistente básicamente en la acción conjunta de varios niveles administrativos y programas en torno a territorios específicos. La recuperación de un enfoque local para la acción es un necesario complemento a las acciones de integración y de coordinación interinstitucional.

Con el propósito de ganar en pragmatismo y efectividad en la estructuración de nuevos esquemas de gestión urbana, es importante el diseño de instancias de colaboración que permitan el intercambio de las experiencias y capacidades como substrato para las modificaciones específicas en cada lugar. Para ello aparece como imprescindible la organización de redes, foros permanentes, seminarios y la conformación de fondos para la acción de integración y colaboración.

Han surgido en el último tiempo un conjunto de temas relevantes referidos al hecho urbano que no hacen otra cosa que precisar cual será el camino de la investigación y la acción a finales de siglo. Aparecen el manejo del suelo urbano, el ordenamiento de los servicios urbanos, la relevancia de la vivienda en el contexto de las políticas de Estado, el espacio público como articulador de la integración urbana, el deterioro de la calidad de vida urbana, la prevención y el manejo de los desastres, la seguridad ciudadana y las nuevas formas de pobreza urbana, todos estos como tópicos de importancia para el futuro de las ciudades de la región.

Particularmente importante en la perspectiva de este proyecto resulta examinar y proponer en torno al rol, competencias y responsabilidades del municipio en estos mismos temas. El municipio no es ni dejará de ser parte importante de la institucionalidad futura y de la conformación moderna del estado en Latinoamérica. Esta potencialidad deberá expresarse en una eficiencia y productividad que hoy está lejos de conformarse.

En resumen, este libro constituye no solamente el final de una experiencia y la exposición de los resultados, sino que además es una instancia de reflexión, un momento para el análisis, sobre el acontecer en materia de gestión urbana local y los problemas que pueden presentarse en el futuro urbano de la región. Entendemos que se cierra una etapa; la de las propuestas y opciones. Lo que resta es un trabajo sistemático y decidido para la implantación de nuevas formas de desarrollo, acorde con las pautas y patrones definidos por los potenciales y también los problemas que caracterizan las ciudades y comunidades de los países de la América Latina y el Caribe.

An aerial, grayscale photograph of a city street. The street is wide and runs vertically through the center. On either side are multi-story buildings with tiled roofs. A prominent church tower with a dome is visible on the left side of the street. The overall scene depicts a dense urban environment.

PRIMERA PARTE

**I. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN,
URBANIZACIÓN Y CIUDADES INTERMEDIAS:
HECHOS EN SU CONTEXTO**

**II. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS
MUNICIPALES
EN AMÉRICA LATINA**

III. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA LOCAL

IV. DIRECCIONES PARA EL FUTURO

I. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN,
URBANIZACIÓN Y CIUDADES INTERMEDIAS:
HECHOS EN SU CONTEXTO

JORGE RODRÍGUEZ Y MIGUEL VILLA



I. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN, URBANIZACIÓN Y CIUDADES INTERMEDIAS: HECHOS EN SU CONTEXTO



A. TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN

1. UNA BREVE NOTA SOBRE LA INFORMACIÓN Y ALGUNAS DEFINICIONES OPERATIVAS

La principal fuente de información para el estudio de la distribución espacial de la población y de la migración es el censo de población, único instrumento de recolección de datos que procura una cobertura total. En virtud de esta propiedad, el censo no adolece de los sesgos de representatividad propios de las encuestas u otras técnicas de recolección de datos basadas en muestras, permitiendo captar información hasta escalas geográficas pequeñas. Por ende, sólo el censo hace posible tanto trazar la trayectoria pormenorizada del sistema de asentamientos humanos de un país, como la estimación relativamente precisa de los montos involucrados en la migración interna, identificando los puntos de origen y destino de los flujos. No resulta extraño, por tanto, que las siguientes notas se basen, fundamentalmente, en información censal. Esto no implica que se desconozcan las limitaciones de esta fuente de datos. Además de aquellas deficiencias que le son intrínsecas -por tratarse de una operación masiva- y que restringen la cantidad de preguntas y la

profesionalidad de los empadronadores, aquí se ponen en evidencia dos limitaciones que afectan el análisis que sigue.

Una primera limitación de la fuente se hace manifiesta cuando se procura comparar las nociones urbana y rural, tanto entre países como dentro de un mismo país, toda vez que se acude a censos levantados en distintas fechas. En efecto, las definiciones de la condición urbana o rural de las localidades cambian entre países y entre censos de un mismo país. La segunda limitación concierne a la captación de la migración, ya que las preguntas usadas difieren entre países, tanto en lo relativo al período de referencia (por ejemplo, migración de “toda la vida” o migración de los 5 últimos años antes del censo), como en lo que se refiere al grado de desagregación geográfica del origen y del destino (por ejemplo, unidades administrativas mayores, intermedias o menores). Como una forma de enfrentar estos dos problemas se ha optado por un conjunto de controles tendientes a presentar resultados relativamente comparables entre países y entre censos de un mismo país. Así, por ejemplo, las cifras de población se han ordenado según tamaño de los asentamientos, lo que permite un acercamiento complementario, quizá más normalizado, al distingo entre lo urbano y lo rural; respecto de la migración, se ha colocado énfasis en las tasas, que proporcionan la intensidad del fenómeno independientemente de la población base de referencia.¹

2. TENDENCIAS GENERALES DE LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

En los últimos 50 años, la localización de la población de América Latina y el Caribe ha experimentado una combinación de tendencias centrípetas y centrífugas. Las primeras corresponden a los procesos de concentración de la población en algunas localidades, que han experimentado un rápido crecimiento demográfico y han alcanzado crecientes umbrales de tamaño poblacional hasta devenir, en algunos casos, metrópolis y megápolis. Estos procesos de concentración, vinculados a la transformación urbana de la región, tienen especificidades que los distinguen de las mutaciones demográficas y territoriales operadas en otras latitudes. El segundo conjunto de tendencias se ha expresado en una progresiva expansión del “poblamiento”, mediante el avance de las fronteras internas de recursos (especialmente agrícolas), lo que ha resultado en la ocupación paulatina de los tradicionales “espacios vacíos” de la región. Indudablemente, el rápido crecimiento demográfico experimentado por América Latina y el Caribe desde mediados de siglo, ha sido fundamental para explicar estas tendencias; no obstante, atribuir sólo a este factor

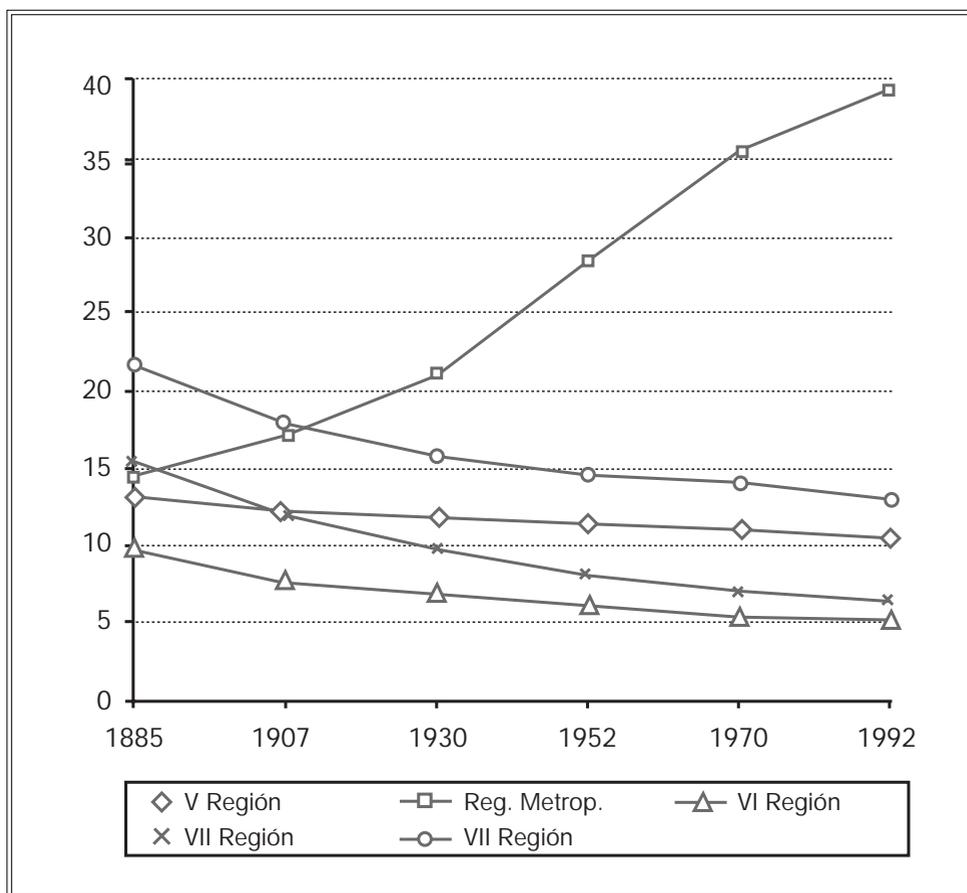
¹ El cálculo de tasas exige modalidades específicas de captación de la información sobre migración. En este trabajo se han usado procedimientos directos, basados en el uso de la pregunta por lugar de residencia, 5 años antes del censo, e indirectas, basadas en el uso de las relaciones de supervivencia intercensales.

la responsabilidad del desplazamiento de las fronteras internas es insuficiente, por cuanto la motivación última del uso del territorio ha estado vinculada tanto a las decisiones gubernamentales relacionadas con la “soberanía nacional”, como al afán de lucro -público o privado- que hay tras la explotación de los recursos naturales.

El panorama regional tiene, por supuesto, variantes nacionales e intranacionales. En algunos países, las posibilidades de expandir las fronteras demográficas han sido reducidas y, por tanto, ha sobrevenido un proceso de densificación de zonas rurales ya previamente explotadas, junto con un incremento de la concentración de la población (El Salvador constituye uno de estos casos). En otros países, en cambio, aún persisten enormes vacíos demográficos, lo que ha facilitado la localización de la población en zonas tradicionalmente despobladas, cambiando así el patrón de asentamiento demográfico en la geografía nacional (como lo ejemplifica el caso de Paraguay en los últimos decenios). En cualquier caso, y en concordancia con el patrón regional, la mayor parte de los países ha experimentado una tendencia al fortalecimiento de la concentración de la población en segmentos pequeños del territorio, en virtud del vigoroso crecimiento del sistema de ciudades que ha resultado de la urbanización y, a la vez, un incremento del peso demográfico de sus territorios históricamente despoblados. Cabe advertir que el fortalecimiento del sistema de ciudades no implica que éste haya ocurrido de una misma manera en todos los países. Como se apreciará, en la modalidad de estructuración y consolidación del sistema de ciudades radica uno de los factores de diferenciación más importante del proceso de urbanización dentro de América Latina y el Caribe. Esta diferenciación, en principio, se manifiesta como una línea divisoria entre países “macrocefálicos” -con una aguda concentración en la ciudad principal- y otros con redes urbanas, articuladas en torno a varios nodos de magnitud demográfica no muy desigual o, por lo menos, con claros contrapesos respecto de la ciudad principal.

Un punto del mayor interés es la paulatina transformación de los focos históricos de poblamiento. Con matices nacionales, han ido surgiendo ejes de concentración demográfica en desmedro de zonas de antiguo poblamiento, en las cuales se radicaba el grueso de la población rural, predominante hasta hace algunas décadas en la mayoría de los países de la región. En Chile, por ejemplo, ha sido clara la tendencia de la Región Metropolitana -unidad político administrativa mayor donde se localiza la ciudad de Santiago- a ganar peso demográfico a costa de las demás regiones nacionales (en algunos casos vecinas, pero en otros a distancias superiores a los 600 kilómetros), que a principios de siglo albergaban la mayor parte de la población nacional (Gráfico I-1).

GRÁFICO I-1
CHILE: DISTRIBUCIÓN INTERREGIONAL DE LA
POBLACIÓN, 1885-1992, REGIONES V A VIII



Paralelamente, se ha registrado una relativa intensificación del poblamiento de los espacios situados en los bordes norte y sur del país, por tanto en Chile se ha verificado la combinación antes mencionada de fuerzas centrípetas -concentración en la Región Metropolitana- y centrífugas -aumento del peso demográfico de las regiones extremas. En Bolivia, a su vez, ha ocurrido una traslación del eje urbano que, de estar orientado de norte a sur -involucrando a los Departamentos de Potosí, La Paz y Oruro- devino en una dirección este-oeste -(Santa Cruz, Cochabamba, La Paz)-. En Paraguay, el Area Metropolitana de Asunción, que incluye la ciudad homónima y gran parte del departamento Central, ciertamente ha consolidado su relevancia demográfica, desgastándose diversos departamentos cercanos -Cordillera, Paraguari, Ñeembucú y San Pedro, entre otros- (Heikel, 1994). Sin embargo, recientemente se ha abierto un nuevo frente de poblamiento en las cercanías de la frontera con Brasil -departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyu y Amambay-, que presenta importantes potencialidades de

expansión dentro del ámbito de integración económica con los países vecinos (MERCOSUR) (véase Cuadro I-1). En México hay relativo consenso sobre la importancia demográfica y económica que han adquirido un conjunto de ciudades fronterizas. Aunque en términos ambientales la localización de estas ciudades pareciera particularmente inhóspita, su cercanía con los Estados Unidos las han convertido en centros de recepción de la inversión y en dinámicas generadoras de empleo, todo lo cual se ha traducido en un ritmo de crecimiento demográfico mayor que el promedio urbano nacional. En todo caso, tal proceso de fortalecimiento de la frontera norte no ha impedido la consolidación de un enorme complejo metropolitano central en México.

CUADRO I-1

PARAGUAY: SUPERFICIE, POBLACIÓN TOTAL, TASA DE CRECIMIENTO, DENSIDAD DEMOGRÁFICA Y DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN POR DEPARTAMENTOS ^{a/} (1950, 1962, 1972, 1982 Y 1992)

Departamentos	Superficie Km ²		Población total					Tasa media anual de crecimiento (por mil)				Densidad demográfica (habitantes por km ²)					Distribución relativa de la población			
			1950	1962	1972	1982	1992	1950- 1962	1962- 1972	1972- 1982	1982- 1992	1950	1962	1972	1982	1992	1950	1962	1972	1982
	Concepción	18 051	62 326	85 690	108 130	133 977	167 289	26.5	23.3	21.4	22.2	3.5	4.7	6.0	7.4	9.3	4.7	4.7	4.6	4.4
San Pedro	20 002	64 534	91 804	138 018	191 002	280 336	29.4	40.8	32.5	38.4	3.2	4.6	6.9	9.5	14.0	4.9	5.0	5.9	6.3	6.8
Cordillera	4 948	145 232	188 313	194 218	194 011	198 701	21.6	3.1	-0.1	2.4	29.4	38.1	39.3	39.2	40.2	10.9	10.4	8.2	6.4	4.8
Guairá ^{b/}	3 846	90 308	114 949	124 799	143 510	161 991	20.1	8.2	14.0	12.1	29.9	38.0	41.3	37.3	42.1	6.8	6.3	5.3	4.7	3.9
Caaguazú ^{b/}	11 474	71 699	125 138	210 858	299 437	386 412	46.4	52.2	35.1	25.5	3.3	5.8	17.1	26.1	33.7	5.4	6.9	8.9	9.9	9.3
Caazapá	9 496	73 051	92 401	103 139	109 452	129 352	19.6	11.0	5.9	16.7	7.7	9.7	10.9	11.5	13.6	5.5	5.1	4.4	3.6	3.1
Itapúa	16 525	111 424	149 821	201 411	262 680	377 536	24.7	29.6	26.6	36.3	6.7	9.1	12.2	15.9	22.8	8.4	8.2	8.5	8.7	9.1
Misiones ^{b/}	9 556	43 449	59 441	69 246	77 475	89 018	26.1	15.3	11.2	13.9	5.5	7.6	7.2	8.1	9.3	3.3	3.3	2.9	2.6	2.1
Paraguari	8 705	173 858	203 012	211 977	204 399	208 527	12.9	4.3	-3.6	2.0	20.0	23.3	24.4	23.5	24.0	13.1	11.2	9.0	6.7	5.0
Alto Paraná ^{b/}	14 895	9 531	24 067	88 607	199 644	406 584	77.2	130.3	81.2	71.1	0.5	1.2	5.9	13.4	27.3	0.7	1.3	3.8	6.6	9.8
Central ^{c/}	2 582	359 742	517 955	699 348	952 269	1 367 794	30.4	30.0	30.9	36.2	139.3	200.6	270.9	368.8	529.7	27.1	28.5	29.7	31.4	32.9
Ñeembucú ^{b/}	12 147	50 861	57 878	73 098	70 338	69 770	10.8	23.3	-3.8	-0.8	3.7	4.2	6.0	5.8	5.7	3.8	3.2	3.1	2.3	1.7
Amambay	12 933	18 160	34 505	65 111	68 395	99 860	53.5	63.5	4.9	37.8	1.4	2.7	5.0	5.3	7.7	1.4	1.9	2.8	2.3	2.4
Canindeyú ^{d/}	14 667	n/d	n/d	n/d	66 409	103 785	n/d	n/d	n/d	44.6	n/d	n/d	n/d	4.5	7.1	n/d	n/d	n/d	2.2	2.5
Pdte. Hayes ^{b/}	72 907	23 490	29 870	38 439	33 021	64 417	20.0	25.2	-15.2	66.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.9	1.8	1.6	1.6	1.1	1.6
Alto Paraguay ^{b/ e/}	82 349	2 705	3 854	5 366	9 021	12 156	29.5	33.1	51.9	29.8	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
Boquerón ^{b/}	91 669	28 082	40 405	26 190	14 790	29 060	30.3	-43.4	-57.1	67.5	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	2.1	2.2	1.1	0.5	0.7
Total país	406 752	1 328 452	1 819 103	2 357 955	3 029 830	4 152 588	26.2	25.9	25.1	31.5	3.3	4.5	5.8	7.4	10.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censos nacionales de población.

a/: Según la División Político Administrativa vigente en 1992.

b/: Departamentos que han variado su superficie por cambio de límites. La densidad demográfica ha sido calculada considerando la extensión de los departamentos en las fechas respectivas.

c/: Incluye la ciudad de Asunción.

d/: Creado en 1973, desmembrando los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná.

e/: Denominado Departamento de Olimpo hasta 1972.

n/d: datos no disponibles

Muchas otras zonas de antiguo poblamiento se han visto debilitadas en las últimas décadas; por lo común, han sido aquellas que servían de asiento a actividades productivas primarias, básicamente de tipo extractivo, que entraron en crisis por agotamiento de los recursos o por sustitución tecnológica. Los casos de numerosas localidades del norte chileno o del altiplano boliviano son ejemplos de lo anterior. En Paraguay se encuentran ejemplos de zonas agrícolas tradicionales que han experimentado una aguda erosión demográfica. Cabe destacar que la emigración de campesinos desde ellas ha sido estimulada por gobiernos temerosos de las consecuencias de una alta densidad de inquilinos en tierras cuya propiedad está altamente concentrada.

3. URBANIZACIÓN

a) Cuadro general, tendencias y tipologías

Uno de los procesos más relevantes experimentados por América Latina durante el siglo XX ha sido su acelerada expansión demográfica, cuya intensidad en los años sesenta hizo que más de algún especialista se refiriera a ella como una “explosión demográfica”. Dado que la población urbana se acrecentó con una celeridad mucho mayor que la total, puede sostenerse que el sello distintivo de la redistribución de la población en el espacio de la región, durante las últimas décadas, ha sido su acelerada urbanización, es decir, el rápido incremento del porcentaje de la población que reside en localidades urbanas. Sin embargo, la intensidad del proceso de urbanización ha estado atenuándose en las últimas décadas, lo que se debe tanto a la reducción del ritmo de crecimiento de la población urbana -la mayoría de los estudios concluye que las décadas en la cuales se produjo el mayor ritmo de dicha población fueron las del cuarenta y del cincuenta-, como² a la reducción que han mostrado las tasas de migración neta desde el campo a la ciudad (CELADE, 1997). Con todo, la intensidad del proceso ha sido tal que ha llevado a la región a ubicarse entre las más urbanizadas del mundo contemporáneo. En torno a 1925, un cuarto de la población de América Latina y el Caribe residía en localidades urbanas, proporción que se ubicaba a mitad de camino entre las detentadas por Europa y América del Norte (con un 50%), en el extremo superior, y por África y Asia (con menos del 10%), en el otro; todos los datos posteriores señalan que el nivel de urbanización de la región ha estado más cercano a las cifras de Europa y América del Norte que a las de África y Asia, y las proyecciones indican que tal convergencia continuará en las próximas décadas (United Nations, 1997). Por tanto, no es extraño que en 1995 la región aparezca como la más

² Además, como la tasa de urbanización (o ritmo de crecimiento del porcentaje urbano de la población) sigue, en general, una trayectoria logística y su asíntota superior es 100 por ciento, pasado cierto punto, el aumento del porcentaje urbano tiende a atenuarse.

urbanizada dentro del mundo en desarrollo, con un 73.4% de su población residiendo en localidades urbanas, cifra que aumentaba a 77.4% en el caso de América del Sur (Cuadro I-2).

CUADRO I-2

PORCENTAJE URBANO SEGÚN GRANDES REGIONES DEL MUNDO, 1995

Región	Porcentaje Urbano
América del Norte	76.2
Asia	34.7
Africa	34.9
Europa	73.5
- Occidental	81.5
- Oriental	70.2
- del Norte	83.5
- del Sur	64.1
Oceanía	70.1
América Latina y el Caribe	73.4
- Central	66.3
- del Sur	77.4
- del Norte	61.7

Fuente: United Nations, 1997.

Ahora bien, los cambios en la distribución espacial de la población no se han desarrollado de una manera precisamente homogénea a lo largo y ancho de la región; las cifras censales y las estimaciones de las Naciones Unidas y del CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) permiten concluir que el proceso de urbanización de la región ha sido diferenciado entre los países. Argentina, Chile y Uruguay, entre otros, ya registraban un predominio urbano en la década de los años 30, mientras que en la mayoría de las naciones restantes dicha condición se alcanzó con posterioridad a los años cincuenta. En la misma línea, el grado de urbanización al que llegaron los países de la región en la ronda de censos de 1990 variaba entre cifras próximas al 90% (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela) y otras inferiores al 50% (El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras).

Esta heterogeneidad ha motivado diversos esfuerzos tipológicos, corrientemente basados en el grado de urbanización alcanzado o previsto para una cierta fecha (para el año 1990 en Villa, 1992; para el año 2000 en Lattes, 1995). Entre las principales recurrencias empíricas que se desprenden de estas tipologías, se encuentran:

- los países con mayor grado de urbanización presentaban, ya a principios de siglo, un perfil urbano más marcado (Argentina y Uruguay, cuya urbanización fue empujada por los flujos de migración internacional, y Chile, son exponentes de esta situación);
- los países más populosos de la región (Brasil y México, como también Colombia y Perú) experimentaron entre 1940 y 1980 un aumento vertiginoso de su porcentaje urbano, que incidió decisivamente en el ascenso del grado medio de urbanización regional;³
- los países más pobres de la región tienden a ser aquellos que presentan menores grados de urbanización (Guatemala, Haití, Honduras);
- la transición urbana y la transición demográfica se encuentran unidas, aunque sus vínculos son complejos; en general, los países que se urbanizaron antes experimentaron procesos de transición demográfica más tempranos -asociación que apoya el postulado que la transición urbana constituye un agente “facilitador de la transición demográfica”-; situaciones de rezago en el grado de urbanización coinciden con transiciones demográficas en sus etapas iniciales -hecho que puede empalmarse con la tesis de la ruralidad como “obstáculo” para la transición demográfica-.

Cabe destacar que para cada recurrencia empírica hay excepciones. Así, por ejemplo: i) Venezuela es uno de los países más urbanizados de la región, aunque a principios de siglo era una nación esencialmente rural; ii) Cuba, pese a su histórico perfil urbano, no se encuentra entre los países con mayor grado de urbanización; iii) Costa Rica presenta un grado de urbanización e índices de pobreza muy inferiores a los promedios regionales, mientras que Bolivia detenta un grado de urbanización superior al de países con indicadores socioeconómicos que revelan una mayor prosperidad económica; iv) Venezuela experimentó una urbanización que antecedió largamente su transición demográfica y en Costa Rica parece haber acontecido una secuencia contraria; v) desde una perspectiva más coyuntural, Cuba tuvo una verdadera revolución demográfica durante los años setenta, que no parece haber sido acompañada por un aumento espectacular del porcentaje urbano durante dicho período.⁴

³ Brasil resulta un caso excepcional, no sólo por la fuerza del proceso urbanizador sino por su persistencia, ya que prosiguió impetuoso durante los años ochenta y empujó la expansión del porcentaje urbano regional en esta década.

⁴ El caso cubano es particularmente interesante porque si bien no se verificó una urbanización tan acelerada como en otros países de la región, sí ocurrió una alteración estructural del mundo rural, que se tradujo en una notable reducción de las históricas desigualdades entre campo y ciudad. Por cierto, estos cambios contribuyen a la comprensión de la particular trayectoria urbana de Cuba.

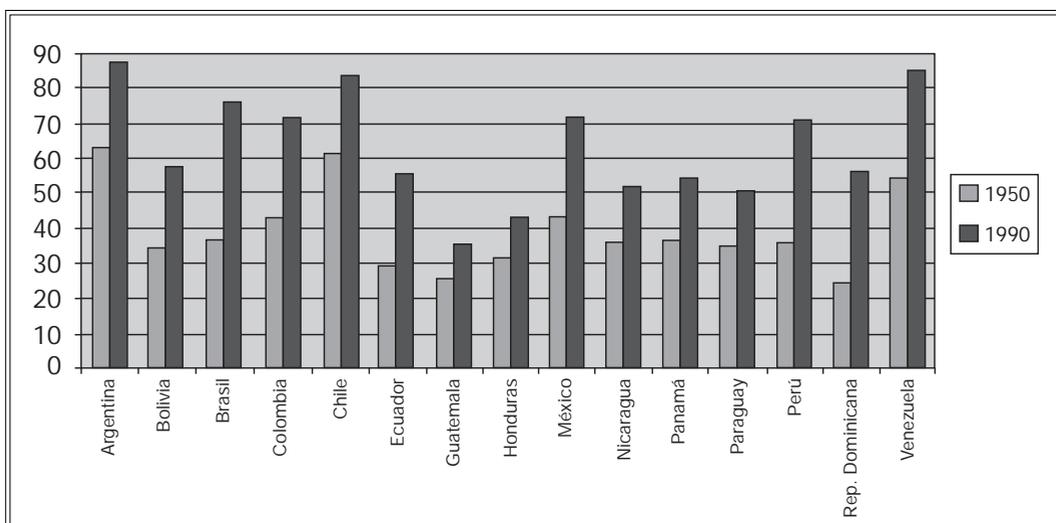
Ahora bien, en función del ímpetu mostrado por el proceso urbanizador durante los últimos 40 años, es posible agrupar los países de América Latina en distintas categorías. Con este propósito, el grado de urbanización alcanzado en los años cincuenta se subdivide en tres estratos: alto (más de 50%); medio (entre 30 y 50%) y bajo (menos del 30%); a su vez, se reconocen otros tres estratos del indicador en los años noventa: alto (más de 75%); medio (entre 55% y 75%); y bajo (menos de 55%). De este modo se obtienen las siguientes categorías:

- cuatro países con alto grado de urbanización en los años cincuenta y noventa: Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela;
- un país con alto grado de urbanización en los años cincuenta y grado medio de urbanización en los años noventa: Cuba;
- un país con grado medio de urbanización en los años cincuenta y alto en los noventa: Brasil;
- cuatro países con grado medio de urbanización en los años cincuenta y noventa: Bolivia, Colombia, México y Perú;
- seis países con grado medio de urbanización en los cincuenta y grado bajo de urbanización en los noventa: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay;
- dos países con grado bajo de urbanización en los cincuenta y grado medio de urbanización en los noventa: Ecuador y República Dominicana;
- dos países con grado bajo de urbanización en los cincuenta y en los noventa: Guatemala y Haití.

Los países que destacan por su evolución urbana son aquellos que tienen a un estancamiento relativo -como, entre otros, Cuba, Costa Rica, Panamá o Paraguay-, o que experimentan “saltos” en su posicionamiento regional -como, Brasil, Ecuador y República Dominicana- (Gráfico I-2).

GRÁFICO I-2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE URBANO 1950-1990, PAÍSES SELECCIONADOS



b) Urbanización: ¿realidad o ficción terminológica?

Aunque es claro que el aumento del porcentaje urbano ha sido un signo distintivo de la redistribución espacial de la población latinoamericana y caribeña del presente siglo, y que en el concierto mundial la región destaca por su alto porcentaje de población urbana, las variaciones de la definición de la condición urbana, tanto entre países como a lo largo del tiempo en cada país, conspiran contra el aquilatamiento riguroso del ímpetu urbanizador e imponen cortapisas a las comparaciones. Dado que cualquier descripción comparativa del proceso de urbanización entre países (y para cada país a lo largo del tiempo) exigiría normas comunes para definir la condición urbana, se hará uso de dos criterios: i) la población que reside en localidades de 2 mil o más habitantes⁵; ii) la población que reside en localidades de 20 mil o más habitantes; cifra usada convencionalmente en estudios comparativos porque se considera como una garantía de la condición urbana⁶.

Cuando se adopta, como criterio de la condición urbana de una localidad un tamaño demográfico de 2 mil o más habitantes, se advierte que prácticamente no hay cambios respecto de las cifras obtenidas de acuerdo a la definición censal; en efecto, existe una correlación simple de 0.99 entre ambas variables en 1990 (Cuadro I-3). En lo que respecta a trayectoria urbana, los gráficos I-2 y I-3 permiten apreciar que esta relación estrecha es válida para todo el período 1950-1990. Una manifestación evidente de la sincronía entre ambas modalidades de expresión operativa de la condición urbana es que si los países se ordenan según grado de urbanización censal y porcentaje de la población en localidades de 2 mil o más habitantes (en los censos de la ronda de 1990), ambas jerarquías prácticamente coinciden; la única excepción es el intercambio de posiciones entre Ecuador y República Dominicana. Puede concluirse que para propósitos comparativos, el uso de un criterio estándar y relativamente consensual conduce a cifras y panoramas muy similares a los obtenidos con los datos derivados de la definición censal. Esto contribuye a confirmar el carácter urbano que hace sobresalir a América Latina dentro del mundo en desarrollo.

⁵ Aunque este criterio parece poco exigente, pues muchas localidades que tienen entre 2 mil y 20 mil habitantes podrían carecer de los elementos económicos y socioculturales que frecuentemente se suponen inherentes a lo urbano, es el que más se acerca a las definiciones censales de la condición urbana.

⁶ Su principal problema radica en que se diferencia bastante de las definiciones censales y puede excluir localidades menores que cumplen funciones eminentemente urbanas.

CUADRO I-3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE REPRESENTAN LAS LOCALIDADES SEGÚN TAMAÑO E ÍNDICE DE PRIMACÍA, CENSOS DE 1990.

País	Valor e índices de correlación seleccionados						
	% urbano urbano	% en loc. de 2 mil y más	% en loc. de 20 mil y más	% en loc. de 100 mil y más	% en loc. de 50 a 500 mil y más	% en loc. de 500 mil a 1 millón	Índice de primacía*
Argentina	87.3	86.7	74.3	61.7	20.4	11.2	3.5
Bolivia	57.5	57.5	49.6	41.3	27.1	28.3	0.9
Colombia	71.0	68.3	59.6	49.2	15.8	6.6	1.0
Chile	83.5	84.5	72.2	60.7	19.6	10.2	3.0
Ecuador	55.0	57.2	48.2	36.6	15.4	0.0	1.1
Guatemala	35.0	36.7	24.3	19.6	8.6	0.0	9.6
Honduras	42.6	38.7	28.4	29.4	10.6	13.0	1.6
México	71.3	74.3	56.3	46.4	19.0	6.4	2.0
Nicaragua	51.7	50.8	38.7	22.8	10.3	19.8	2.8
Panamá	53.7	53.5	46.8	36.3	7.9	36.3	3.9
Paraguay	50.3	49.6	40.1	32.7	5.9	0.0	5.0
Perú	70.1	65.9	55.5	46.2	16.6	5.1	4.1
Rep. Dominicana	55.5	55.1	44.6	30.7	12.7	0.0	2.5
Venezuela	84.1	84.1	70.8	58.2	32.8	6.8	0.9

Índices de correlación simple	
% Urbano y % en loc. de 2 mil y más:	0.991613
% Urbano y % en loc. de 20 mil y más:	0.986081
% Urbano y % en loc. de 100 mil y más:	0.962514
% Urbano y % en loc. de 50 a 500 mil	0.70689338
% Urbano y % en loc. de 500 a 1 millón	-0.03367409
% Urbano e índice de primacía	-0.42673
% en loc. de 100 mil o más e índice de primacía:	-0.42123

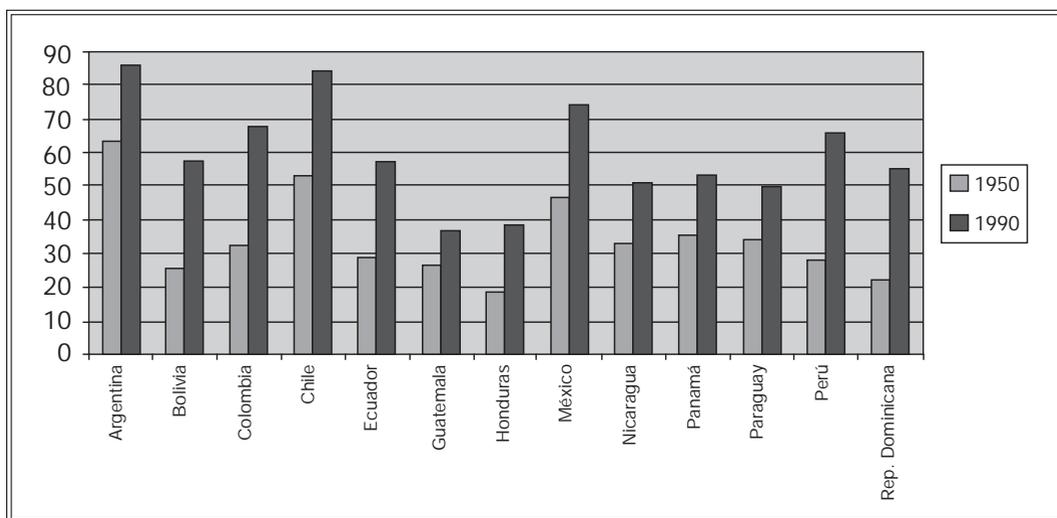
Fuente: Proyecto DEPUALC - CELADE

Nota: * Tradicionalmente calculado como el cociente entre la población de la ciudad principal y la suma de las poblaciones de las tres ciudades que le siguen en tamaño.

Cuando se adopta, como criterio de la condición urbana de una localidad, una magnitud demográfica de 20 mil o más habitantes, las cifras difieren, en algunos casos significativamente, respecto de las obtenidas usando el criterio censal. Por cierto, en todos los casos el porcentaje de población en localidades de 20 mil o más habitantes es menor que aquel que se reporta en los censos (Cuadro I-3). Un caso ilustrativo de esta reducción es el de México en 1990: mientras su grado de urbanización es de 71%, registra sólo un 56% de población en localidades de 20 mil o más habitantes. Pese a estas discrepancias en valores absolutos, el índice de correlación simple entre el grado de urbanización deducido de los censos y el porcentaje de población en localidades de 20 mil o más habitantes es de 0.98 en 1990. La trayectoria del proceso de urbanización que se deriva del uso de este criterio tampoco difiere mayormente de la trazada con arreglo al criterio censal (Gráfico I-2). No obstante, el ordena-

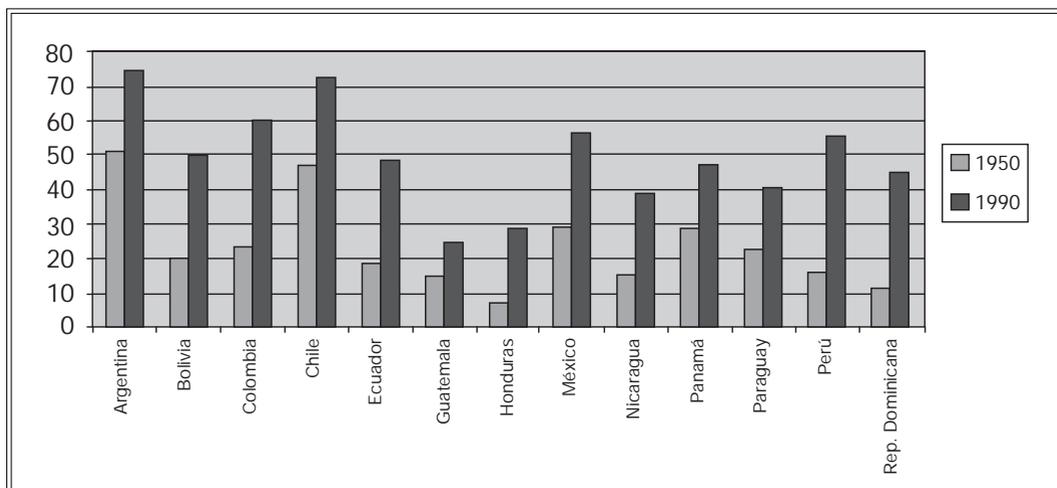
miento de los países de acuerdo al porcentaje de población en localidades de 20 mil o más habitantes presenta algunas diferencias respecto de la jerarquización realizada con base en el grado de urbanización censal; por ejemplo, México aparece con un porcentaje inferior al de Colombia. Cabe destacar que de los 14 países con información de la ronda de censos de 1990 disponible, sólo 6 exhiben una mayoría de población en localidades de 20 mil o más habitantes (Cuadro I-3.)

GRÁFICO I-3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE RESIDE EN LOCALIDADES DE 2 MIL O MÁS HABITANTES, CIRCA 1950 Y 1990, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Censos nacionales de población

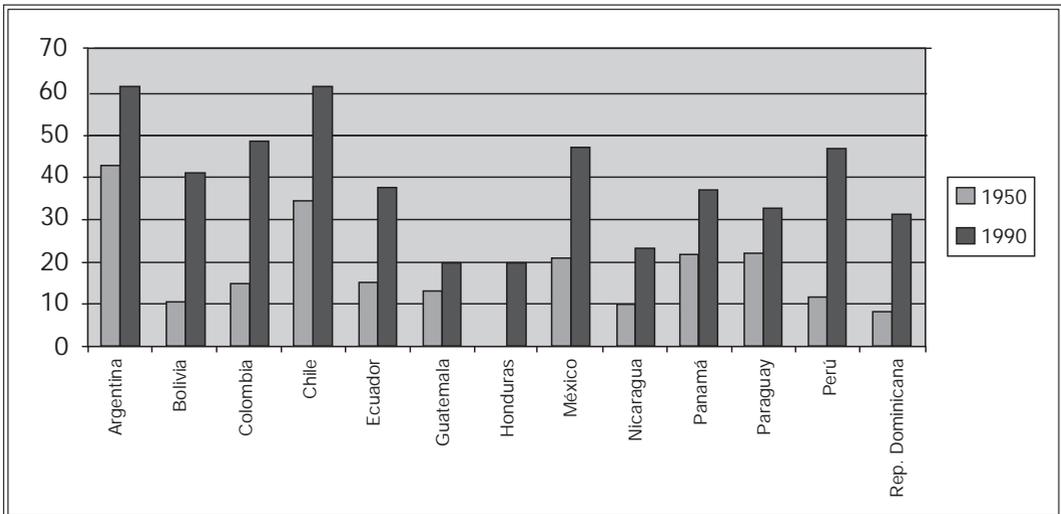
GRÁFICO I-4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE RESIDE EN LOCALIDADES DE 20 MIL O MÁS HABITANTES, CIRCA 1950 Y 1990, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Censos nacionales de población

Finalmente, es posible emplear un tercer criterio para caracterizar el proceso de urbanización de los países de América Latina y el Caribe. Dado que, sin duda, una localidad con 100 mil o más habitantes puede considerarse una ciudad, la proporción de población que habita en localidades de ese tamaño satisfaría aun la más estricta de las definiciones de lo urbano. Por cierto, el alto nivel de exigencia de este criterio deja prácticamente a todos los países debajo de la línea del 50%; sólo en Argentina y Chile la mayor parte de la población reside en ciudades de 100 mil o más habitantes (Gráfico I-5). En todo caso, los resultados permiten confirmar concordancia con los criterios de urbanización antes indicados: la correlación de Pearson entre el grado de urbanización censal y la proporción de la población que habita en localidades de 100 mil o más habitantes alcanza a 0.96 en 1990 (Cuadro I-3). De este modo, al ordenar los países se perfila una jerarquización bastante similar a la establecida con los otros criterios. Tal vez el caso que más se aparta de la tendencia es el de República Dominicana, que ocupa el octavo lugar en cuanto a grado de urbanización y la undécima posición en lo que atañe al porcentaje de población en localidades de 100 mil o más habitantes.

GRÁFICO I-5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE LA
POBLACIÓN QUE RESIDE EN LOCALIDADES DE 100 MIL
O MÁS HABITANTES, CIRCA 1950 Y 1990, PAÍSES
SELECCIONADOS



Fuente: Censos nacionales de población

Del ejercicio comparativo anterior es posible extraer dos conclusiones. La primera es que si bien la norma usada para definir la condición urbana puede alterar de manera significativa el monto de habitantes urbanos y, por tanto, el grado de urbanización, cualquiera de los criterios demográficos habituales (2 mil o más habitantes; 20 mil o más habitantes e incluso 100 mil o más habitantes) sirve para retratar los principales

rasgos de la trayectoria urbana de los países de la región. La segunda es que todos los criterios usados muestran la existencia de un proceso de urbanización impetuoso, aunque con matices nacionales, y ratifican que la región ostenta una proporción de habitantes en pueblos y ciudades que es alta en comparación con otras zonas del mundo en desarrollo.

c) Urbanización: algunas reflexiones sobre su heterogeneidad

El cuadro de una región altamente urbana en la actualidad, con claras evidencias de una transición urbana en proceso de atenuación, no debe oscurecer dos situaciones de la mayor relevancia:

- la población urbana sigue creciendo a un ritmo relativamente alto (alrededor del 2% anual) y, en términos absolutos, se encuentra en instancias culminantes: se prevé que durante los años noventa se expanda en 80 millones de efectivos (contra un aumento de 76 millones acaecido durante los años ochenta y de 77 millones proyectado para el primer decenio del próximo siglo);⁷
- varios países, básicamente aquellos que aún ostentan bajos grados de urbanización en la actualidad, todavía tienen por delante procesos, probablemente acelerados, de urbanización.

La heterogeneidad de las manifestaciones de la urbanización se vincula con el carácter esencialmente histórico del proceso. Es claro que la urbanización de América Latina y el Caribe encuentra sus raíces tanto en el pasado remoto como en el inmediato de la región. En el pasado remoto, pues las culturas nativas dominantes tuvieron una vocación urbana, que se expresó en enormes ciudades templos que asombraron, por su tamaño y complejidad, a los colonizadores españoles, esta trama y modo de vida urbanos definieron, en parte, las pautas de localización territorial que se gestaron luego de la transformación demográfica provocada por la dominación española. También esas raíces se profundizaron en el pasado reciente, pues varias de las opciones estratégicas adoptadas por los países en los últimos cincuenta años, que procuraban el tránsito hacia el desarrollo, desataron fuerzas que aceleraron y fortalecieron la urbanización; entre estas opciones destaca aquella en favor de un desarrollo de sesgo industrial, al estilo del operado en Europa Occidental o en los Estados Unidos, aunque bajo la batuta del Estado. Esto se tradujo en diversas modalidades de estímulo y protección al sector secundario y en una expansión de las actividades socioeconómicas del Estado. Dadas las especificidades de localización territorial del aparato fabril y del sector público, el ámbito urbano fue ampliamente favorecido por estas opciones y, como resultado, se multiplicaron las corrientes migratorias desde zonas rurales que, convertidas en secundarias en términos macrosociales y carentes de oportunidades para la

⁷ Desde este punto de vista, no hay razones para pensar en un descenso de la denominada “presión demográfica” sobre infraestructura, equipamiento, generación de empleo y condiciones de vida de las ciudades de la región.

mayoría de sus habitantes, han expulsado población hacia zonas urbanas, pujantes y con mecanismos de movilidad social que han permitido un relativo mejoramiento de las condiciones de vida. El cambio de las opciones estratégicas operado en los años ochenta y noventa no alteró, contra lo que se supuso inicialmente, las bases de la urbanización; en rigor, la revitalización de la agricultura de exportación no constituyó una fuerza capaz de detener o hacer amainar el proceso de urbanización. A la luz de lo anterior, puede anticiparse que en el futuro la urbanización seguirá actuando como un condicionante de los modos de vida, las modalidades de producción y las pautas de interacción social.

Si bien el futuro de la región será esencialmente urbano, de ello no cabe inferir que las modalidades de la urbanización -en particular las formas como se modifica la arquitectura del sistema de ciudades- sean independientes de las grandes definiciones estratégicas que adopten los países. En secciones previas de este capítulo ya se han expuesto cambios importantes en los patrones de localización de la población en el territorio, que han solido coincidir con opciones de largo aliento de los gobiernos de la región (por ejemplo, la ocupación de espacios históricamente despoblados en Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela). En las secciones siguientes de este capítulo se expondrán otros cambios que han modificado las pautas tradicionales de la urbanización regional y cuya aparición puede considerarse influida también por las mutaciones en las definiciones estratégicas de los países de la región. Finalmente, un tema que merece destacarse es que tras el carácter eminentemente urbano de la región, se esconde la postergación socioeconómica de la población que reside en las zonas rurales. Esta postergación, que se traduce en condiciones de vida inferiores en dichas zonas, en comparación con las vigentes en las urbanas, es uno de los factores que explica el estancamiento demográfico rural y las persistencia de la migración del campo a la ciudad. Ahora bien, este estancamiento demográfico no implica que la población rural haya devenido insignificante, pues en la actualidad uno de cada cuatro habitantes de la región reside en zonas rurales. Por consiguiente, cualquier análisis referido al ámbito urbano debe tener en cuenta la realidad rural, no sólo como contraparte de un diálogo nacional, sino como fuente de intercambio social, cultural y económico cotidiano.

B. LOS SISTEMAS DE CIUDADES: RASGOS Y TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS

1. MACROCEFALIA, METROPOLIZACIÓN Y DESESTRUCTURACIÓN DE LAS TRAMAS URBANAS

De manera reiterada se ha sostenido que uno de los rasgos más destacados de los sistemas nacionales de asentamientos humanos en América Latina y el Caribe consiste en el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal de cada país. Una primera indaga-

ción muestra que en otras regiones del mundo también existen grandes áreas metropolitanas, concentradoras de funciones socioeconómicas y político-administrativas, de crecimiento demográfico acelerado (entre otros casos pueden mencionarse los de: Atenas, Bagdad, El Cairo, Seúl y Tokio; para más detalles puede revisarse United Nations, 1997 y Gilbert, 1993 y 1996). Sin embargo, un examen más detallado indica que la región destaca en el concierto mundial por una mayor frecuencia relativa de países donde la ciudad principal representa más de un cuarto de las respectivas poblaciones nacionales. Buenos Aires, Lima, Managua, Montevideo, Ciudad de Panamá, San José de Costa Rica, Santiago de Chile y Santo Domingo ilustran esta situación. Para ubicar en una perspectiva comparada este rasgo macrocefálico, atribuido a los sistemas de ciudades de la región, puede recurrirse al índice de primacía. Un escrutinio de los valores de este último tiende a confirmar la alta frecuencia de sistemas urbanos “primados”: mientras en otras latitudes los índices superiores a 2 son escasos, en América Latina y el Caribe son corrientes; de los 20 países de la región, más de la mitad tenían un índice de primacía de 2 o más en la fecha del último censo disponible (Cuadro I-4).

CUADRO I-4

ÍNDICE DE PRIMACÍA: PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EL MUNDO (CIRCA 1995)

Región y País	Índice de Primacía	Región y País	Índice de Primacía
América Latina y el Caribe		Oceanía	
Argentina	3.5	Australia	0.6
Bolivia	0.9		
Brasil	0.9	Europa	
Colombia	1.0	Inglaterra	1.3
Chile	3.0	Francia	2.7
Ecuador	1.1	Alemania	0.7
Guatemala	9.6	Rusia	1.1
Honduras	1.6	Polonia	0.8
México	2.0	Italia	0.6
Nicaragua	2.8		
Panamá	3.9	África	
Paraguay	5.0	Sudáfrica	0.5
Perú	4.1		
República Dominicana	2.5	Asia	
Venezuela	0.9	China	0.5
Jamaica	2.3	Japón	1.6
Trinidad y Tabago	3.4	India	0.5
		Pakistán	1.1
América del Norte		Indonesia	1.3
Estados Unidos	0.7	Irán	1.3
Canadá	0.7	Corea del Sur	1.3

Fuente: Proyecto DEPUALC (Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe) - CELADE, para países de América Latina y el Caribe; United Nations, 1997, para países de otras regiones.

La tesis que vincula la primacía con un bajo nivel de urbanización - por la vía de postular que aquella es un atributo propio de sistemas urbanos débiles- y de la cual se deduce que el avance de la urbanización constituiría un freno a la primacía, resulta simplista. Aunque el signo de una correlación simple entre ambas variables era negativo en torno a 1990 -lo que significa que un mayor grado de urbanización se asocia con una menor primacía-, el valor del coeficiente (-0.37) era lo suficientemente reducido como para implicar que sólo un 14% de la varianza (entre países) del índice de primacía era imputable a la variación del grado de urbanización. Un examen más cualitativo de la información permite observar, además, que los sistemas de ciudades primados se encuentran en contextos urbanos muy disímiles. Tanto en países altamente urbanizados (Argentina, Chile, Uruguay) como en otros con grado de urbanización bajo (Guatemala, Panamá, Paraguay) se aprecia la existencia de una ciudad principal cuya población excede ampliamente la de las que le siguen en tamaño. En cualquier caso, la aplicación genérica de la condición de primacía no es plenamente válida para todos los países de la región, por cuanto varios países presentan sistemas de ciudades con índices bajos (inferior a la unidad), destacando entre ellos Brasil, Colombia y Venezuela. Complementariamente, se observa la presencia de índices de primacía de rango intermedio (entre 2 y 1) en países que cuentan con denso sistemas de ciudades, dentro de los cuales coexisten diversos polos urbanos importantes y dinámicos, como lo ilustra el caso de México.

Otro rasgo que suele considerarse característico de los sistemas de ciudades de América Latina y el Caribe, es la existencia de urbes gigantes, cuyos tamaños demográficos sobresalen en el concierto mundial. En este sentido, es sugerente que de las quince ciudades más pobladas del mundo a mediados de los años noventa, cuatro se localizaran en América Latina (Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo); este hecho es aun más llamativo si se considera que en 1950 sólo Buenos Aires se encontraba entre las diez mayores del mundo y que, además, en 1995 la población latinoamericana representaba apenas el 8% de la total del planeta. La elevada proporción de los habitantes regionales que reside en ciudades de un millón o más residentes (30.2%, es decir 141 millones de personas, en 1995) y metrópolis de cuatro millones o más residentes (15.6%, es decir 73 millones de personas, en 1995) también tiende a confirmar este rasgo (Cuadro I-5).

CUADRO I-5

AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN EN CIUDADES DE GRAN TAMAÑO 1950, 1960, 1970, 1980 Y 1995

	Ciudades de 1 millón o más de hab. en					Ciudades de 4 millones o más de hab. en				
	1950	1960	1970	1980	1995	1950	1960	1970	1980	1995
Número de ciudades	7	12	18	24	42	1	4	4	5	7
Población (en miles de personas)	16 833	32 894	56 504	85 241	141 261	5 042	21 814	32 588	49 947	72 715
Porcentaje de la población total	10.6	15.7	20.6	24.4	30.2	3.2	10.4	11.9	14.2	15.6
Porcentaje de la población urbana	25.4	31.7	35.8	37.4	41.0	7.6	21.0	20.6	21.7	21.1
	7 ciudades con 1 millón o más en 1950					42 ciudades que tenían 1 millón o más en 1995				
	1950	1960	1970	1980	1995	1950	1960	1970	1980	1995
Número de ciudades	7	7	7	7	7	42	42	42	42	42
Población (en miles de personas)	16 833	26 416	38 340	51 885	63 515	27 432	45 522	70 419	100 384	141 261
Porcentaje de la población total	10.6	12.6	14.0	14.9	13.6	17.2	21.7	25.6	28.7	30.2
Porcentaje de la población urbana	25.4	25.4	24.3	22.8	18.5	41.3	43.8	44.6	44.1	41.0
Tasa media anual de crecimiento (por cien)		4.5	3.7	3.0	1.3		5.1	4.4	3.5	2.1

Fuente: Cálculos propios sobre la base de United Nations, 1997; CELADE, 1994; e INEGI, 1995.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que pudiera suponerse, la metropolización no es incompatible con un sistema de asentamientos humanos abundante en polos urbanos dinámicos. Más aun, los dos países más populosos de la región -Brasil y México, que contienen las dos ciudades mayores de la región, São Paulo y Ciudad de México, respectivamente- ilustran con claridad la existencia de sistemas urbanos que combinan ciudades gigantescas con redes urbanas complejas y pujantes. En suma, la evidencia permite confirmar la mayor frecuencia relativa con que se presentan ciudades de gran tamaño en América Latina y el Caribe, sin que esto signifique forzosamente debilidad de los sistemas urbanos nacionales. Un punto que conviene señalar desde ya, es que los patrones migratorios de los últimos 50 años están en las raíces de este rasgo metropolitano de la región.

En virtud de los dos rasgos señalados con antelación -macrocefalia y

metropolización- son frecuentes los diagnósticos que caracterizan la trama urbana de los países latinoamericanos y caribeños como esencialmente desestructurada. Aunque normalmente no se hacen explícitos los parámetros con arreglo a los cuales se define esa desestructuración, en general se sostiene que la alta primacía y la existencia de ciudades muy grandes inhibe la aparición de urbes de tamaño intermedio que operen como polos de desarrollo económico y demográficos alternativos. La escasez de estos polos alternativos se traduciría en una ausencia de lazos funcionales y de interacciones sinérgicas entre los centros urbanos. Es más, los vínculos entre estos centros tendrían una sola dirección, favoreciendo a la ciudad principal, lo que retroalimentaría la concentración. Estos diagnósticos suelen enmarcarse dentro de estudios regionales o análisis de las disparidades del desarrollo regional; específicamente, a los desbalances urbanos se les atribuye un papel clave en la persistencia y agudización de las disparidades del desarrollo entre regiones: esos desbalances dificultarían la aparición de centros que, por su propia dinámica, fuerza y posicionamiento socioeconómico, sean aptos para encabezar procesos de desarrollo regional.

Las imágenes diagnósticas que destacan el carácter desestructurado de las tramas urbanas de la región se apoyan en puntos de referencia implícitos; los sistemas de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe serían desestructurados en comparación con los existentes en Europa, América del Norte o Japón. En estos últimos, el posicionamiento socioeconómico y demográfico sería más equilibrado: es decir, habría condiciones de igualdad relativa entre localidades, debido a la presencia de fortalezas y debilidades compensatorias que facilitarían tanto la competencia (y, con ella, la especialización, la eficiencia y la explotación de las ventajas propias de cada localidad), como la complementariedad entre ciudades. Sin entrar a enjuiciar detalladamente esta visión de los sistemas latinoamericanos y caribeños de localidades urbanas como esencialmente desestructurados, es claro que no constituye una tesis de validez general para todos los países de la región. Más aun, en los acápites previos se ha puesto de manifiesto que tanto la alta primacía como la frecuencia de metrópolis no representan obstáculos insalvables para la conformación de sistemas de ciudades complejos, diversificados y cruzados por flujos de interacción sinérgicos en diferentes direcciones.

2. OCUPACIÓN DEL ESPACIO, PROBLEMAS URBANOS Y DESIGUALDADES SOCIALES

Aunque las comparaciones respecto de la densidad demográfica en las ciudades suelen adolecer de problemas (entre los que destacan las dificultades que entraña la medición precisa de la extensión de la mancha urbana y la cuantificación de la población que reside dentro de sus límites), hay relativo consenso en que, dentro del mundo en desarrollo, las ciudades latinoamericanas y caribeñas tienen superficies mayores a igualdad de parámetros demográficos. Por lo tanto, sus índices de densidad demo-

gráfica suelen encontrarse entre los menores del mundo en desarrollo (Dogan y Kasarda, 1988).⁸

Cabe destacar, en todo caso, que una homologación entre baja densidad demográfica y bajos índices de hacinamiento (tanto a escala de hogar como de barrios) resulta impropia. Por una parte, la mayor densidad de muchas ciudades asiáticas puede originarse en pautas de construcción en altura que no implican hacinamiento. De otra parte, los espacios urbanos pueden estar siendo usados ineficientemente en América Latina y el Caribe, pues la superficie de las ciudades se extendería de manera espúrea, como lo pondrían en evidencia la abundancia de eriales y paños de terrenos con usos agrícolas.

Sin entrar en comparaciones de valores precisos, sí parece pertinente destacar que, con matices, una buena parte del crecimiento demográfico experimentado por las ciudades de la región se ha traducido en una expansión de la mancha urbana que, con frecuencia, ha superado en proporción ese incremento demográfico. Es decir, se advierte, en términos generales, una modalidad de crecimiento urbano horizontal. Además de las implicaciones que este hecho representa para la gestión y las políticas urbanas, este estilo de expansión involucra repercusiones respecto de: i) los principales problemas urbanos; ii) los grupos sociales que encabezan el ensanchamiento de los límites de las ciudades.

Diversos analistas -desde ópticas distintas- han presentado, como rasgo característico de los sistemas de ciudades latinoamericanas, una abultada lista de problemas urbanos. Aunque éstos se definen de manera amplia y ambigua, pues es frecuente que sus especificaciones cambien de un autor a otro, esa lista incluye:

- infraestructura y equipamiento insuficientes (vivienda, red vial, servicios básicos);
- situaciones críticas de índole socioeconómica (desempleo, hacinamiento, pobreza, segmentación territorial de los estratos sociales);
- conductas desviadas (delincuencia, drogadicción, alienación);
- colapsos ambientales (contaminación atmosférica y acuífera, degradación de suelos, ocupación de zonas riesgosas).

⁸ La discusión es plenamente actual. Recientemente H. Beyer, (Estudios Públicos, 1997, No. 67, CEP, Santiago de Chile, páginas 147 a 165) discute las tesis sobre la relación entre densidad urbana y nivel de ingresos y presenta un cuadro con densidades brutas que muestra que las menores densidades se verifican en ciudades de países desarrollados. Lamentablemente, la ausencia de los datos originales sobre población y superficie que se usan en el cálculo impide cerciorarse de la unidad geográfica considerada en cada estimación (mancha urbana, área metropolitana, definición administrativa, etc.) y, por tanto, de la validez de la comparación. Por lo demás, la asociación que se hace entre riqueza y baja densidad urbana -y a su vez, entre pobreza y alta densidad urbana-, debe ser puesta en perspectiva, considerando, entre otros aspectos, los distingos entre estratos sociales dentro de las ciudades.

Aunque es claro que los problemas urbanos en la región abundan y eso implica que gobernar y administrar las ciudades de la región constituye un gran desafío, pudiera ser exagerado calificar tal abundancia como rasgo distintivo de los sistemas urbanos latinoamericanos y caribeños. Muchos de esos problemas identificados se verifican también en otras latitudes y pueden ser atribuidos a “modos de vida urbanos”, que trascienden las especificidades regionales. Adicionalmente, poner en la balanza sólo los aspectos negativos puede significar una presentación sesgada de la realidad urbana, por cuanto es claro que, pese a esos problemas, las ciudades todavía presentan varias ventajas respecto de los asentamientos rurales.

Un punto que levanta controversia es la tendencia de este discurso a suponer que los “problemas urbanos” se circunscriben -o alcanzan- su mayor severidad en las ciudades grandes. Se postula la existencia de una relación relativamente directa entre tamaño de la ciudad y la cantidad e intensidad de estos problemas. La imagen de la “ciudad apocalíptica”, colapsada porque su tamaño demográfico ha superado ciertos límites de diversa índole (económicos, de equipamiento, viales, de infraestructura en general, de generación de residuos) -aunque nunca especificados con precisión- está todavía ampliamente extendida en la región. Aunque esta imagen tiene raíces en la realidad, merece ser objeto de una mayor discusión. Desde luego, parece demasiado simple asociar directamente -sin controlar otras variables relevantes- el tamaño de la ciudad con los problemas urbanos. Como está ampliamente demostrado que la disponibilidad de recursos constituye un factor clave en la aparición y agudización de los problemas típicos de las ciudades, habría que controlar dicha variable para establecer comparaciones. Además, es innegable que la existencia de estos problemas también se verifica en ciudades de tamaños intermedios y pequeñas.

Otra característica sociodemográfica que normalmente se expone como propia de los sistemas urbanos de América Latina, es la relacionada con las profundas desigualdades que se verifican dentro de las ciudades. Por cierto, estas desigualdades son expresión de inequidades que cruzan a los países de la región y constituyen uno de los elementos distintivos de América Latina dentro del contexto mundial. Las diferencias socioeconómicas entre las unidades administrativas que componen las grandes ciudades se reflejan en los indicadores demográficos y de bienestar social. Estos distingos, como lo ponen de manifiesto las evidencias disponibles, existen desde largo tiempo en los países y metrópolis de la región. La tasa de mortalidad infantil en el Distrito Federal de la Ciudad de México era, en 1950, un 40% menor que en los municipios conurbados más pobres, como Tultitlán y Nezahualcóyotl; las personas de las clases más acomodadas de São Paulo, residentes de barrios exclusivos, vivían 12.3 años más que los individuos más pobres que habitaban las favelas, en 1970; en ese último año, sólo el 38% de las viviendas de Pudahuel -

vasto sector habitado por grupos pobres en Santiago de Chile- estaban conectadas al servicio de alcantarillado, en tanto que los grupos de altos ingresos, por ejemplo los que residían en la comuna de Providencia, disponían de cobertura universal; también en 1970, la cobertura de la red de agua potable en Río de Janeiro iba desde 93% de los terrenos en el municipio de Niteroi hasta un 5.4% en el de Maricá. En 1978 el ingreso medio de los jefes de hogar en la comuna con población más acomodada de Bogotá era diez veces mayor que el de los jefes de hogar de la comuna con población más pobre.

Tal vez el hecho más notable es que, pese a los progresos obtenidos en diversos ámbitos, las desigualdades persisten. A principios del decenio de 1990, en el municipio de São Paulo, las tasas de mortalidad infantil se reducían a 20 por mil en las áreas en que la pobreza afectaba a menos del 30% de la población y pasaban de 60 por mil en aquellas donde el 50% o más de las personas eran pobres. Las favelas se han hecho frecuentes en la zona sur de São Paulo; esa zona, carente de espacios verdes y con una cobertura de servicios básicos inferior al 15% de los hogares, configura un ámbito social muy distinto a aquel del resto del espacio metropolitano. En Lima, en 1985, todas las viviendas de los distritos acomodados, como Miraflores, estaban conectadas a la red de agua potable, servicio virtualmente inexistente en otros distritos periféricos; además, en varios distritos del cono sur limeño, más del 90% de las personas vivía en “pueblos jóvenes”, tipo de asentamiento irregular y precario desconocido en Miraflores. Una encuesta realizada en Lima indica que, en el quinquenio 1986-1990, la tasa de mortalidad infantil se reducía a 18 por mil nacidos vivos entre las madres con educación superior y se elevaba a 73 por mil entre aquellas con educación primaria incompleta o menos. Según las estimaciones deducidas del censo de 1993, en algunos distritos limeños, como Puente Piedra, 53% de los hogares se encontraban en condición de pobreza, y en otros, como San Isidro, su incidencia afectaba al 2.4% de los hogares.

Las desigualdades internas dentro de las ciudades, en particular aquellas de mayor tamaño, adquieren un cariz especial por tres razones:

- la connotación territorial, específicamente de segmentación socioeconómica que presenta el espacio urbano;
- los indicios que dichas desigualdades habrían estado aumentando en los últimos años;
- las implicancias que la segmentación socioeconómica dentro de las ciudades puede acarrear para asuntos como la reproducción de la pobreza, la integración social y la persistencia o agudización de los problemas urbanos.

C. LAS CIUDADES

Ha sido frecuente aproximarse a la dinámica de las ciudades por medio del examen de la evolución de la estructura urbana según el tamaño de las localidades. En esta oportunidad, el tratamiento de la trayectoria sociodemográfica de los sistemas de ciudades reconocerá tres categorías de asentamientos urbanos: metrópolis (más de 4 millones de habitantes); ciudades grandes (entre 1 a 4 millones) y ciudades intermedias (50 mil a 1 millón). Esta manera de operar permite un seguimiento de categorías de ciudades; así, los cambios de categorías de tamaño que experimentan las localidades a medida que pasa el tiempo y aumentan de magnitud, no se convierte en un factor que distorsiona el análisis⁹.

1. LAS METRÓPOLIS

Sin duda, uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización de América Latina y el Caribe ha sido la constitución de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos, tanto por su envergadura demográfica, como por su gravitación en términos económicos, socioculturales y políticos. Aunque las raíces de este fenómeno de “capitalidad” pueden encontrarse en las grandes ciudades-templo de las culturas pre-hispánicas, es claro que durante el presente siglo tal rasgo se acentuó; son particularmente destacables los casos de los seis países en los que se localizan los siete aglomerados metropolitanos de la región (Buenos Aires, Bogotá, Lima, Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo).

En términos demográficos, el aumento del peso de la población de las metrópolis sobre los conjuntos nacionales y urbanos sólo parece haber sido posible en virtud de los elevados saldos migratorios positivos exhibidos por las ciudades que devinieron metrópolis. En la mayoría de los países, el descenso de la fecundidad comenzó en las ciudades principales y todos los indicios disponibles indican que desde la II Guerra Mundial, sus índices de crecimiento vegetativo han sido menores que los promedios nacionales y urbanos; por ende, si sus ritmos de crecimiento demo-

⁹ Este último resguardo es de la mayor relevancia, pues un examen directo de las tendencias de los sistemas de asentamientos urbanos según tamaño demográfico arrojaría irregularidades difíciles de interpretar y resultados que abonarían hipótesis que, confrontadas con datos más rigurosos, resultarían impropias. Así, por ejemplo, en Guatemala, bastó que Ciudad de Guatemala alcanzara el umbral del millón de habitantes para que la franja de ciudades intermedias redujera su representación dentro de la población urbana, de 58% en 1964 a 6.5% en 1973; algo similar ocurrió en Paraguay, donde las ciudades intermedias pasaron del 66% de la población urbana en 1982 al 11.7% en 1992, a causa de la salida de Asunción de este segmento del sistema urbano. En Colombia, el porcentaje que representan las ciudades de entre 50 mil y 1 millón de habitantes se redujo de 56% en 1951 a 31.5% en 1993, lo que no se originó en un escaso vigor demográfico, sino que se derivó de la transformación de cuatro de estas ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) en aglomeraciones de gran tamaño; en Ecuador, pese al evidente surgimiento de un entramado urbano complejo y la creciente importancia de las ciudades intermedias, ocurrió algo similar a lo de Colombia: las dos ciudades más populosas (Guayaquil y Quito) abandonaron su tradicional condición de ciudades intermedias, para superar en 1990 el umbral del millón de habitantes, deflactándose bruscamente la proporción de población residente en ciudades de entre 50 mil y 1 millón de personas. El comentario está basado en cifras del Proyecto DEPUALC - CELADE.

gráfico han sido más acelerados que esos promedios, originando el aumento de su gravitación dentro de las poblaciones urbanas y totales de los respectivos países, ello se ha debido al efecto de la contribución migratoria. Entre 1950 y 1960, la migración generó, por sí sola, un ritmo de aumento de la población del orden de 4% medio anual en Bogotá, Caracas y São Paulo; 2.6% en Río de Janeiro; alrededor de 2% en Buenos Aires y Ciudad de México; y 1.7% en Santiago de Chile. Entre 1960 y 1970 la intensidad de la migración disminuyó respecto del decenio previo y su efecto directo se tradujo en un ritmo de aumento de la población del orden de 3% medio anual en Bogotá y São Paulo; de alrededor de 2% en Caracas y Lima; de aproximadamente 1.5% en Santiago de Chile; y de 0.9% en Buenos Aires. Durante el decenio de 1970 continuó disminuyendo la contribución de la inmigración al crecimiento demográfico de las metrópolis de América Latina y el Caribe, declinación que se hizo aun más manifiesta en los años ochenta. Los resultados de la ronda de censos de 1990 sugieren que en todas las metrópolis las tasas de migración neta se redujeron fuertemente y que, como resultado, aumentó la proporción del crecimiento metropolitano atribuible al componente vegetativo; sólo en Bogotá se habría verificado un equilibrio entre el crecimiento demográfico originado por expansión vegetativa y aquel ocasionado por migración (Cuadro I-6).

CUADRO I-6
METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA
POBLACIÓN, TASA DE CRECIMIENTO, SALDO MIGRATORIO
Y PESO DE LA MIGRACIÓN DENTRO DEL CRECIMIENTO
METROPOLITANO, 1980-1990

Metrópolis	Población censal (circa 1980)	Población censal (circa 1990)	Tasa de crecimiento (miles)	Incremento demográfico 1980-1990 <u>a/</u> (miles)	Incremento demográfico medio anual 1980-1990 (miles)	Saldo migratorio medio anual	Peso de la migración en el crecimiento metropolitano
Bogotá	4 122 978	5 230 605	3.0	1 108	138	86	62%
Buenos Aires	9 766 090	10 928 549	1.1	1 163	106	27	26%
Ciudad de México	14 050 382	15 047 685	0.7	997	102	-50	Negativo
Lima	4 608 010	6 321 173	2.6	1 713	143	70	49%
Río de Janeiro	8 772 265	9 600 528 <u>b/</u>	0.8	828	72	n/d	n/d
Santiago	3 937 277	4 734 327	1.8	797	78	13	16%
Sao Paulo	12 588 725	15 199 423 <u>b/</u>	1.7	2 610	237	-39	Negativo

Fuente: Censos Nacionales de Población, Rodríguez y Villa, 1997

a/ Calculada para los períodos intercesales y expresada por cien.

b/ Cifras preliminares.

n/d: Datos no disponibles

Conviene establecer dos alcances para situar en perspectiva este nuevo escenario de la migración hacia las metrópolis latinoamericanas. El primero alude a los importantes distinguos que cabe reconocer entre ciudades y el segundo refiere a los valores absolutos de la migración:

- En términos generales, de acuerdo a la trayectoria de sus tasas de migración en la década de los años ochenta, es posible identificar tres grupos dentro de las metrópolis latinoamericanas. En Bogotá y Lima, pese a su descenso, las tasas de migración tuvieron un valor superior al 1% medio anual. Con base en la pregunta censal sobre lugar de residencia 5 años antes del censo (período 1988-1993, en ambos casos), fue posible estimar la tasa de migración neta anual en un valor de 1.6% en Bogotá y de 1.2% en Lima. El segundo grupo lo integran las ciudades cuyas tasas netas de migración descendieron en intensidad a valores ínfimos, aunque mantuvieron un signo positivo; estos son los casos de Santiago, que registró una tasa de migración neta de 0.3% (una caída importante en comparación con el 1% registrado entre 1977 y 1982), y Buenos Aires, cuya tasa descendió de 0.6% entre 1970 y 1980 a 0.3% entre 1981 y 1991 (Lattes y Bertonecello, 1997). Finalmente, en el tercer grupo están las ciudades que, por primera vez en este siglo, registraron una emigración neta; se trata de Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo. Aun cuando la primera reacción fue otorgar mayor relevancia al quiebre de tendencia registrado en Ciudad de México, un examen más detenido de las cifras muestra que la inflexión también fue importante en el caso de Sao Paulo. La tasa de migración neta media anual en Ciudad de México se redujo a -0.4% entre 1985 y 1990 y en São Paulo disminuyó a -0.2% entre 1980 y 1991.¹⁰
- La baja en la intensidad relativa de la migración neta hacia las metrópolis regionales no debe oscurecer el hecho que, para la mayoría de las metrópolis, la ganancia de efectivos demográficos que se deriva de la migración aún constituye una fuente de desafíos por su envergadura y características. Entre 1988 y 1993 Lima experimentó un aumento neto del orden de 350 mil personas por efecto de la migración; como la mayoría de estas personas se encuentra en edades laborales, resultan evidentes los desafíos que significa la inserción digna y productiva de estas personas para la comunidad, la economía y el gobierno limeños. El mismo predicamento, y con mayor énfasis aun, es válido para Bogotá, que por efecto de migración ganó aproximadamente 430 mil habitantes entre 1988 y 1993.

¹⁰ Pese a existir relativo consenso en la inflexión migratoria del aglomerado metropolitano de Sao Paulo, las cifras que se entregan en este documento pueden sobrestimar la tasa, por cuanto se derivan de una aplicación de la ecuación compensadora con los datos preliminares del Censo de 1991. Hay que destacar, además, que las cifras se refieren al Gran Sao Paulo y no al estado homónimo, que tanto en 1991 como en 1996 constituyó un receptor neto de migrantes. Basado en IBGE (1992) e IBGE (1997); Baeninger (1996) y United Nations, (1993).

Incluso para Buenos Aires y Santiago, absorber productiva y dignamente a 270 mil y 130 mil migrantes en el decenio de los ochenta, respectivamente, debió constituir un esfuerzo mayor, sobre todo por la aguda crisis económica que experimentaron los países de la región en esta década y por el hecho que, según todos los antecedentes disponibles, esta crisis habría golpeado más fuerte a las ciudades grandes y a las metrópolis regionales.¹¹

Puede concluirse que la migración hacia las metrópolis ha ido perdiendo importancia relativa (y tal vez absoluta). Salvo por un par de excepciones, su crecimiento demográfico obedece, esencialmente, al componente vegetativo. Por cierto, esta conclusión no coincide con la imagen histórica del crecimiento urbano de la región, pero revela cambios profundos dentro del sistema de asentamientos humanos y pone a las políticas urbanas ante un nuevo escenario: el del crecimiento demográfico endógeno (y de la expansión territorial por fuerzas internas). No cabe deducir de lo anterior que se ha producido una pérdida de gravitación de estas metrópolis, por cuanto la dinámica demográfica no siempre es un buen indicador de la relevancia sociopolítica o productiva de los espacios. Adicionalmente, se ha esgrimido como respuesta alternativa a este nuevo escenario urbano la tesis de la “megapolización”, la que ratificaría la mantención de la relevancia sociodemográfica de estas ciudades.¹²

Cabe añadir tres considerandos adicionales sobre el escenario demográfico actual de las metrópolis latinoamericanas:

- El crecimiento demográfico se mantiene, principalmente, por efecto del balance positivo entre nacimientos y defunciones. Dado el tamaño gigantesco que algunos de estos aglomerados ya han alcanzado, la reducción de la migración no permite concluir que la “presión demográfica” haya desaparecido; así, no obstante el cambio de signo del saldo migratorio, Ciudad de México incrementó su población en unas 155 mil personas anuales entre 1980 y 1995, en tanto que São Paulo se acrecentó en 240 mil personas anuales entre 1980 y 1996.¹³ Si se considera la existencia de un déficit histórico en los principales sectores sociales (empleo, salud, educación, vivienda, servicios básicos) y la pertinaz carencia de recursos públicos para satisfacer los requerimientos de la población, resulta evidente que los desafíos derivados del aumento demográfico todavía constituirán un asunto de preocupación para la gestión de estas metrópolis.
- Así como se mantienen muchos de los factores que en el pasado otorgaron fuerza atractiva a estas ciudades, también persisten las con-

¹¹ Por cierto, este mismo hecho puede radicar, en parte, la pérdida de atractivo migratorio de las metrópolis regionales.

¹² Para más detalles sobre esta tesis y un examen de su validez empírica, en términos demográficos, puede consultarse Rodríguez y Villa, 1997.

¹³ La cifra de Ciudad de México es mayor que las presentadas en el cuadro I.5, por cuanto esta comparación no es entre el censo de 1980 y el de 1990 sino entre el censo de 1980 y el “conteo” de 1995 (INEGI, 1995).

diciones desmedradas que estimulan la expulsión en la mayoría de los lugares tradicionales de origen de los migrantes, que tienen como destino las metrópolis; esto impide efectuar vaticinios seguros sobre el panorama futuro de la migración hacia ellas. El fortalecimiento de una franja de ciudades intermedias y grandes que no involucren mayores problemas de gestión pública, que deparen una calidad de vida superior, y que, a la vez, posean un alto dinamismo en lo que respecta a la generación de empleos y oportunidades de inserción en un mundo moderno, son algunos requisitos para que la tendencia a la caída del peso de las metrópolis se profundice y generalice.

- Los problemas que caracterizan a las metrópolis de la región difícilmente desaparecerán por el mero expediente de una eventual estabilización demográfica. Más aun, la atenuación de ciertos procesos, como la inmigración, hace más visible otros, como la movilidad intrametropolitana, de magnitudes crecientes y consecuencias urbanas complejas y significativas. Aunque la reducción del crecimiento de la población de las metrópolis puede facilitar el enfrentamiento de los problemas que las urgen, la solución de los mismos se encuentra en una gestión eficiente basada en la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales y en un gobierno imaginativo, respetado por su representación de ciudadanía y con poder efectivo de acción.

2. LAS CIUDADES GRANDES

A diferencia de las metrópolis, la noción de ciudades grandes remite a los respectivos contextos nacionales, por cuanto la condición “grande” se establece en comparación con los sistemas urbanos. Así, ciudades grandes en países como Haití, Honduras o Paraguay podrían considerarse urbes de tamaño pequeño o intermedio en Argentina, Brasil, Colombia, México o Venezuela, por ejemplo. No obstante, si se tratara de establecer un límite comparativo a escala regional, cabría señalar que la categoría de ciudades grandes está constituida por asentamientos que cuentan entre 1 millón y 4 millones de habitantes.

Dada la heterogeneidad entre las ciudades grandes -y la cantidad de urbes que tienen esta condición-, resulta complejo trazar un panorama de su dinámica sociodemográfica. Uno de los asuntos que han sido subrayados es el del crecimiento de la población. Al respecto, se ha constatado, con base en un análisis retrospectivo del crecimiento demográfico, que estas ciudades (de 1 millón a 4 millones de habitantes en 1995) han tendido a crecer más rápido que las metrópolis, lo que en buena medida se debería a una más intensa migración hacia ellas, sobre todo en los últimos 15 años (el cuadro I-5 vuelve a ser útil para constatar estas diferencias); aun así, el crecimiento vegetativo, como en el caso de las metrópolis, ha adquirido un peso creciente en la composición del incremento demográfico de la mayoría de las ciudades grandes (así, por ejemplo, en

La Paz, Bolivia, la migración representó un tercio del crecimiento demográfico experimentado entre 1976 y 1992) (CELADE, 1997).

Ahora bien, es posible establecer varios distingos dentro de esta categoría de ciudades grandes:

- En general, las ciudades grandes localizadas en zonas limítrofes o espacios históricamente vacíos suelen ser casos especialmente agudos de crecimiento demográfico rápido y de inmigración neta. Ciudad Juárez, en la frontera norte de México, como Brasilia en el centro de Brasil, son manifestaciones claras de este fortalecimiento y atracción demográficos. En casos como estos, es frecuente que tal fortaleza se haya forjado en virtud de la suma de:

- a) iniciativas públicas (subsidios, inversiones directas, acciones de promoción, asignaciones especiales en las remuneraciones derivadas del trabajo, etc.) con sesgos geopolíticos, tendientes a consolidar el poblamiento de zonas fronterizas internas o externas;
- b) ventajas que se derivan de la apertura comercial y de la localización fronteriza. Como se desprende de diversos análisis y estudios nacionales, las ciudades grandes que tienen esta condición geográfica se han erigido como alternativas para los flujos migratorios que tradicionalmente se dirigían a las metrópolis de los países que las contienen.

En el caso de México, es claro que las ciudades de la frontera norte constituyen un eje de atracción que ha diversificado el patrón de migración interna. Estas ciudades reciben corrientes provenientes de todas partes del país, e incluso de los países de América Central, pues constituyen un eslabón intermedio de la migración hacia los Estados Unidos.¹⁴ Algo similar parece ocurrir en Brasil, donde existe una amplia variedad de grandes ciudades que constituyen alternativas a los flujos migratorios que típicamente se dirigían hacia Belo Horizonte, Río de Janeiro o São Paulo. No resulta extraño, entonces, que ciudades como Belem, Curitiba o Manaus fuesen las de mayor dinamismo demográfico entre las de gran tamaño en el período 1991-1996 (IBGE, 1997). El cuadro brasileño resulta difícil de pintar por cuanto se combinan tendencias migratorias de largo aliento -la pérdida neta de efectivos del Nordeste y las cuantiosas ganancias demográficas del Sudeste-, con otras de cambios repentinos, como la caída de la

¹⁴ "La región fronteriza norte de México ha sido considerada como una zona de intenso dinamismo. Entre las principales características de esta región, según se ha dejado constancia en diversos estudios, está el fuerte crecimiento de sus principales ciudades, resultado, en gran medida, de los intensos flujos migratorios que éstas reciben. La instrumentación en la zona de una variedad de planes de desarrollo de índole federal, el establecimiento y crecimiento de la industria maquiladora de exportación, la intensa interacción social y económica con las ciudades vecinas del otro lado de la línea fronteriza, se han unido para dar como resultado ciudades con un intenso dinamismo demográfico, económico y social." (Cruz, R. 1995, Estudios demográficos y urbanos, No. 30, página 523). Véase también CONAPO (1991).

migración hacia la región Suroeste, en particular los Estados de Rondônia, Matto Grosso y Matto Grosso do Sul (IBGE, 1997). Asimismo, la situación a escala de ciudades no es homologable a la de los estados en los que se ubican: ciudades como Porto Alegre presentan un dinamismo migratorio inferior al que podría preverse a la luz de su localización espacial; en sentido contrario, Fortaleza es una ciudad de inmigración neta, condición opuesta a la de la región Nordeste donde se localiza.

- Otras ciudades grandes que parecen seguir siendo receptoras de ingentes flujos migratorios son aquellas situadas en países de tamaño demográfico y superficie relativamente pequeñas, con elevada primacía y fuerte presencia rural. Asunción, Ciudad de Guatemala, Ciudad de Panamá y San José de Costa Rica ejemplifican este caso. La explicación de su perfil migratorio pareciera radicar en la virtual inexistencia de centros urbanos alternativos¹⁵ y en el amplio potencial de migración rural-urbana todavía existente.
- Existe un conjunto de ciudades grandes que han mantenido un vigoroso crecimiento demográfico -en virtud de la persistencia de flujos migratorios importantes-, basado en ventajas de distinto tipo. En algunos casos se trata del aprovechamiento de un evidente potencial turístico -San José de Costa Rica y Santo Domingo lo ilustran-; en otros se advierten fortalezas en lo que respecta a la inserción dentro de un modelo de desarrollo abierto al exterior -el caso de algunas ciudades-puerto como Guayaquil y Ciudad de Panamá-, mientras que el desarrollo de nuevas cadenas industriales y de la maquila parecen estar en la base del creciente atractivo de otras ciudades grandes (norte de México, Vitoria en Brasil).
- Finalmente, ciudades grandes cercanas a la ciudad principal del país han experimentado procesos de crecimiento rápido en el marco de fenómenos de expansión metropolitana (Campinas en Brasil y Puebla en México, por ejemplo). Aunque el tema sea objeto de controversia, es claro que el radio de influencia y de interacción urbana cotidiana de algunas metrópolis ha alcanzado niveles que permiten hablar de megápolis o áreas metropolitanas extendidas. Lo anterior no implica validar la tesis de la “desconcentración concentrada”, que considera sólo como aparente la reducción más o menos generalizada de la macrocefalia, pues la pérdida de dinamismo demográfico de la ciudad principal se explicaría por el crecimiento explosivo de localidades de su entorno, con lo cual mantendría, a la postre, su tradicional gravitación demográfica dentro del país. En este sentido, un examen detallado de las tendencias demográficas de tres de estas áreas metropolitanas extendidas de la región (las de Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo) deja

¹⁵ Aunque este no es precisamente el caso de Paraguay, donde han surgido centros urbanos alternativos a Asunción -como Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero-, la capital todavía presenta una preeminencia y una primacía irrefutable.

de manifiesto que su importancia demográfica también ha tendido a descender en los últimos decenios (Rodríguez y Villa, 1997).

• Por otra parte, un grupo de ciudades grandes, caracterizado por un reducido dinamismo demográfico, es el de las localizadas en zonas de antiguo poblamiento en países populosos. Medellín, Recife, Rosario y Valparaíso pueden ilustrar esta situación. La emigración hacia la ciudad principal y hacia otras de tamaño intermedio, la baja fecundidad y el poblamiento basado en antiguas ventajas comparativas que no han sido sensibles a los procesos de reconversión económica y tecnológica, parecen ser claves para este menor dinamismo demográfico.

Un punto que conviene subrayar es que si bien el examen de casos demuestra que la fuerza atractiva suele estar asociada a un buen desempeño económico y un alto dinamismo en la creación de empleos, también permite advertir un panorama variopinto en lo que respecta a condiciones de vida. Esto último, porque en varias de las ciudades receptoras de los flujos migratorios se verificaron problemas agudos de infraestructura y calidad de vida, como se deduce del aumento de población en asentamientos irregulares en Brasilia o Campinas, o de la agudización del déficit de servicios básicos en Ciudad de Guatemala, Ciudad Juárez o Managua.

3. LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Los intentos comparativos de alcance regional que procuran ilustrar la evolución de las ciudades intermedias suelen tomar como criterio común un tamaño demográfico de entre 50 mil y 1 millón de habitantes. Es llamativo que sistemáticamente tales estudios muestren que la fracción del sistema de asentamientos humanos, más dinámica en términos demográficos, sea precisamente aquella donde se encuentran las ciudades intermedias. De hecho, es casi un lugar común en la literatura especializada aludir a este mayor crecimiento demográfico de las ciudades intermedias, lo que suele considerarse como un índice relevante de procesos de reversión de la polarización o de una estructuración “más equilibrada” del sistema urbano. Con el propósito de verificar con datos recientes la verosimilitud de esta aseveración, se presenta un cuadro con 13 países de la región, para los cuales pudo obtenerse información relativa a localidades de 20 mil o más habitantes en los censos de las rondas de 1950 a 1990.

CUADRO I-7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN Y TASAS
DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO INTERCENSALES
NACIONAL, URBANA TOTAL DE LA CIUDAD PRINCIPAL
Y DE LAS CIUDADES DE ENTRE 50 MIL Y 1 MILLÓN DE
HABITANTES, PAISES SELECCIONADOS, CENSOS DE LAS
RONDAS DE 1950 A 1990.

(en miles)

ARGENTINA	1947	1960	1970	1980	1991	1947- 1960	1960- 1970	1970 - 1980	1980 - 1991	1947- 1991
Total nacional	15 894	20 014	23 364	27 949	32 616	1.7	1.5	1.8	1.5	1.6
Total urbano	9 932	14 761	18 454	23 193	28 462	3.0	2.2	2.3	1.9	2.4
Gran B.Aires	4 726	6 739	8 353	9 766	10 929	2.7	2.1	1.6	1.1	1.9
Total 500 mil a 1 millón	807	1 250	1 632	2 091	2 556	3.3	2.7	2.5	1.9	2.6
Total 50 mil a 500 mil	1 409	2 075	2 864	4 001	5 355	2.9	3.2	3.3	2.8	3.0
BOLIVIA	1950		1976		1992	1950- 1976		1976 - 1992		1950- 1992
Total nacional	3 019		4 613		6 421	1.6		2.2		1.8
Total urbano	1 023		1 926		3 695	2.4		4.3		3.1
A.M. de La Paz	321		635		1 119	2.6		3.7		3.0
Santa Cruz	43		255		697	6.8		6.6		6.8
Total 50 mil a 500 mil	269		584		1 111	3.0		4.2		3.4
CHILE	1952	1960	1970	1982	1992	1952- 1960	1960- 1970	1970 - 1982	1982 - 1992	1952- 1992
Total nacional	5 933	7 374	8 885	11 330	13 348	2.5	2.0	2.0	1.6	2.0
Total urbano	3 573	5 028	6 675	9 316	11 140	4.0	3.0	2.8	1.8	2.8
Gran Santiago	1 509	2 133	2 871	3 937	4 734	4.0	3.2	2.6	1.8	2.9
Total 500 mil a 1 millón	559	724	910	180	1 361	3.0	2.4	2.2	1.4	2.2
Total 50 mil a 500 mil	836	1 109	1 531	2 168	2 659	3.3	3.4	2.9	2.0	2.9
COLOMBIA	1951	1964	1973	1985	1993	1951- 1964	1964- 1973	1973 - 1985	1985 - 1993	1951- 1993
Total nacional	11 962	17 485	22 862	27 838	33 110	2.9	2.9	1.7	2.2	2.4
Total urbano	5 101	9 093	13 548	18 714	23 514	4.4	4.3	2.7	2.8	3.6
Bogotá	647	1 683	2 893	4 123	5 230	7.2	5.8	3.0	3.0	4.9
Total 500 mil a 1 millón	299	610	943	1 458	1 851	5.4	4.7	3.7	3.0	4.3
Total 50 mil a 500 mil	944	2 002	2 843	4 079	5 232	5.7	3.7	3.0	3.1	4.0

(continuación)

ECUADOR	1950	1962	1974	1982	1990	1950 - 1962	1962 - 1974	1974 - 1982	1982 - 1990	1950 - 1990
Total nacional	3 203	4 476	6 522	8 061	9 648	2.8	3.3	2.5	2.2	2.8
Total urbano	914	1 612	2 699	3 965	5 346	4.7	4.5	4.5	3.7	4.4
Guayaquil	265	523	848	1 250	1 591	5.7	4.2	4.6	3.0	4.5
Total 50 mil a 500 mil	224	422	765	1 150	1 489	5.3	5.1	4.8	3.2	4.7
GUATEMALA	1950	1964	1973	1981	1994	1950 - 1964	1964 - 1973	1973 - 1981	1981 - 1994	1950 - 1994
Total nacional	2 791	4 288	5 160	6 054	8 331	3.1	2.1	2.0	2.4	2.5
Total urbano	696	1 442	1 878	1 981	2 915	5.2	3.0	0.7	3.0	3.3
C.de Guatemala	377	736	1 011	1 203	1 632	4.8	3.6	2.2	2.3	3.3
Quetzaltenango	28	44	53	63	91	3.4	2.0	2.1	2.8	2.7
MÉXICO	1950	1960	1970	1980	1990	1950 - 1960	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 1990	1950 - 1990
Total nacional	25 779	34 923	48 225	66 847	81 250	3.0	3.3	3.2	2.0	2.9
Total urbano	10 972	17 705	28 309	44 300	57 960	4.8	4.9	4.3	2.8	4.2
C. de México	3 365	5 481	9 014	14 050	15 048	4.9	5.2	4.3	0.7	3.8
Total 500 mil a 1 millón	968	1 527	2 433	3 703	5 174	4.6	4.8	4.1	3.4	4.2
Total 50 mil a 500 mil	2 667	4 177	6 622	10 271	15 251	4.5	4.8	4.2	4.0	4.4
NICARAGUA	1950	1963	1971		1995	1950 - 1963	1963 - 1971		1971 - 1995	1950 - 1995
Total nacional	1 050	1 536	1 878		4 357	2.9	2.5		3.5	3.2
Total urbano	369	627	896		2 371	4.1	4.5		4.0	4.1
Managua	109	235	385		820	5.9	6.3		3.1	4.5
Total 50 mil a 500 mil	87	132	171		428	3.2	3.3		3.8	3.5
PANAMÁ	1950	1960	1970	1980	1990	1950 - 1960	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 1990	1950 - 1990
Total nacional	805	1 076	1 428	1 831	2 329	2.9	3.0	2.5	2.4	2.7
Total urbano	290	446	679	911	1 252	4.3	4.5	2.9	3.2	3.7
C. de Panamá	175	289	453	610	845	5.0	4.8	3.0	3.2	4.0
Total 50 mil a 500 mil	67	83	105	131	184	2.1	2.6	2.2	3.4	2.6

(final)

PARAGUAY	1950	1962	1972	1982	1992	1950- 1962	1962- 1974	1973- 1982	1981- 1992	1950- 1992
Total nacional	1 328	1 819	2 358	3 030	4 153	2.6	2.7	2.5	3.1	2.7
Total urbano	460	652	882	1 295	2 090	2.9	3.1	3.8	4.7	3.6
A.M. Asunción	295	440	617	857	1 223	3.3	3.5	3.3	3.5	3.4
Total 50 mil a 500 mil	17	29	51	116	244	4.4	5.7	8.2	7.3	6.3
PERÚ	1940	1961	1972	1981	1993	1940- 1961	1961- 1972	1972- 1981	1981- 1993	1940- 1993
Total nacional	6 218	9 907	13 538	17 005	22 048	2.2	2.9	2.5	2.2	2.4
Total urbano	2 197	4 698	8 058	11 092	15 459	3.6	4.9	3.5	2.8	3.7
Lima	645	1 846	3 303	4 608	6 321	5.0	5.3	3.7	2.6	4.3
Total 500 mil a 1 millón	140	267	546	8 012	1 119	3.1	6.6	4.2	2.8	3.9
Total 50 mil a 500 mil	408	921	1 701	2 535	3 670	3.9	5.6	4.4	3.1	4.1
REPÚBLICA DOMICANA	1950	1960	1970	1981	1993	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1981	1981- 1993	1950- 1993
Total nacional	2 136	3 047	4 009	5 648	7 089	3.6	2.9	3.1	1.9	2.8
Total urbano	510	930	1 593	2 936	3 936	6.0	5.7	5.5	2.5	4.8
Santo Domingo	182	370	669	1 313	1 556	7.1	6.3	6.1	1.4	5.1
Total 50 mil a 500 mil	177	270	472	836	1 268	4.2	5.9	5.2	3.5	4.7
VENEZUELA	1950	1961	1971	1981	1991	1950- 1961	1961- 1971	1971- 1981	1981- 1991	1951- 1991
Total nacional	5 035	7 524	10 722	14 517	18 105	4.0	3.3	3.0	2.5	3.2
Total urbano	2 709	5 074	8 277	12 208	15 228	6.3	4.6	3.9	2.5	4.3
Gran Caracas	684	1 347	2 175	2 642	2 990	6.8	4.5	2.0	1.4	3.7
Total 500 mil a 1 millón	217	400	733	1 162	1 223	6.1	5.7	4.6	0.6	4.3
Total 50 mil a 1 millón	824	1 624	2 656	4 111	5 365	6.8	4.6	4.4	3.0	4.7

Fuente: Proyecto DEPUALC - CELADE, 1997.

En general, se advierte que ese supuesto tiene asidero en la realidad; sin embargo, caben algunas precisiones:

- En la mayoría de los países en los que se examinó esta situación, la ciudad principal, normalmente de tipo grande o metropolitana en la actualidad, tuvo durante el periodo 1950-1990 un ritmo de crecimiento más acelerado que las ciudades intermedias agrupadas. Así ocurrió en Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Es más, en todos estos casos la ciudad principal registró una tasa de crecimiento demográfico medio anual superior a la de la población urbana. Cabe destacar que este hallazgo no refuta, en la práctica, la hipótesis relativa al mayor dinamismo demográfico de las ciudades intermedias, por cuanto a fines de los años setenta se presentan indicios de atenuación de la concentración metropolitana.
- Si se limita el período de examen sólo al último lapso intercensal, se aprecia de una manera casi sistemática que las ciudades intermedias registran ritmos de crecimiento superiores al de la población de la ciudad principal. Algo parecido, aunque no tan sistemático, se observa al cotejarlas con el ritmo de crecimiento de la población urbana. En definitiva, las cifras tienden a confirmar que en los últimos años las ciudades intermedias han sido las localidades más dinámicas dentro de los sistemas urbanos de los países de la región. Entre las situaciones excepcionales están las de Chile, Colombia y Panamá, donde Santiago, Bogotá y Ciudad de Panamá, respectivamente, tienen tasas de crecimiento similares a las de las ciudades intermedias. Puede concluirse que, pese a las excepciones comentadas, son generalizadas en la región, a lo menos desde los años ochenta, las tendencias a la atenuación de la concentración demográfica en la ciudad principal y al fortalecimiento del peso que representa la franja de ciudades intermedias dentro de la población nacional y urbana.
- El agrupamiento de las denominadas ciudades intermedias en una sola categoría, cualquiera sea el criterio que se use para definirlos, oculta enormes distingos, sociodemográficos y de otros órdenes. Como una muestra, en todos los países que contaban con la información pertinente, las ciudades de entre 50 mil y 1 millón de habitantes se subdividen en dos categorías: las menores de 500 mil habitantes y las que tenían entre 500 mil y 1 millón de habitantes. Las ciudades de 50 mil a 499 999 habitantes han tendido a crecer más rápidamente que las de entre 500 mil y 1 millón de habitantes. Las diferencias son notables en Argentina, Chile y Venezuela; son moderadas en México y Perú y prácticamente no existen en Colombia. La única excepción a esta regularidad es Bolivia, lo que se explica porque su única ciudad de 500 mil a 1 millón de habitantes -Santa Cruz- ha expandido vertiginosamente su población en los últimos 30 años.

La heterogeneidad retratada en el punto anterior se advierte al segmentar las ciudades intermedias en dos grupos. Por cierto, esa heterogeneidad se manifiesta en toda su magnitud sólo cuando se cotejan las ciudades individuales, lo que permite, además, indagar respecto de las condiciones geográficas, socioeconómicas y políticas que se asocian con los ritmos de crecimiento demográfico. Esta individualización hace posible el examen de las nociones de ciudad grande y ciudad intermedia, en la perspectiva de ajustar ambas definiciones a la realidad de cada país. Dado que un escrutinio detallado para todos los países que tienen la información necesaria constituye una tarea excesivamente extensa, se ha optado por usar el caso de Chile, como un modo de esbozar una perspectiva analítica que puede utilizarse en otras indagaciones nacionales.

En Chile pueden hacerse cuatro distingos dentro del sistema de asentamientos urbanos. En primer término, está la metrópoli de Santiago. En segundo lugar, se encuentran dos aglomerados urbanos que tienen actualmente entre 500 mil y 999 mil habitantes: Concepción (comunas de Concepción, Talcahuano, Penco, Chiguayante y San Pedro) y Valparaíso (comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Concón); ambos aglomerados pueden considerarse ciudades grandes en el contexto nacional de referencia. En tercer término, se encuentra un elenco de ciudades que en la actualidad tienen entre 50 mil y 300 mil habitantes; constituyen la red de ciudades intermedias del país. En cuarto lugar, están las localidades urbanas con menos de 50 mil habitantes, que integran la red de asentamientos pequeños (Cuadro I-8).

CUADRO I-8

CHILE: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES CON MÁS DE 50 MIL HABITANTES EN 1992; CENSOS DE 1952, 1960, 1970, 1982 Y 1992

Ciudad	Población					Tasa de crecimiento (por mil)				
	1952	1960	1970	1982	1992	1952-1960	1960-1970	1970-1982	1982-1992	1952-1992
Santiago	1 509 169	2 133 252	2 871 060	3 937 277	4 734 327	4.0	3.2	2.6	1.8	2.9
Valparaíso-Viña	348 022	438 220	530 677	674 462	750 713	2.7	2.0	2.0	1.1	1.9
Concepción-Talcahuano	211 305	285 444	379 793	505 479	610 380	3.5	3.0	2.4	1.9	2.7
Antofagasta	62 272	87 860	125 086	85 486	225 316	4.0	3.8	3.3	1.9	3.2
La Serena-Coquimbo	66 362	83 293	114 920	167 125	220 172	2.6	3.4	3.1	2.8	3.0
Temuco	56 387	73 894	110 513	157 634	210 587	3.1	4.3	3.0	2.9	3.3
Rancagua	42 385	54 701	88 665	142 938	184 942	3.0	5.1	4.0	2.6	3.7
Arica	19 628	21 000	87 726	139 320	161 333	0.8	15.2	3.9	1.5	5.3
Talca	55 839	71 226	95 366	138 924	159 711	2.8	3.1	3.1	1.4	2.6
Chillán	52 576	65 112	87 555	118 163	145 759	2.5	3.2	2.5	2.1	2.5
Iquique	39 576	50 655	64 477	110 153	145 139	2.9	2.6	4.5	2.8	3.2
Osorno	41 597	56 489	70 165	97 946	114 239	3.6	2.3	2.8	1.5	2.5
Valdivia	50 747	62 340	83 453	101 494	112 712	2.4	3.1	1.6	1.0	2.0
Puerto Montt	30 998	44 454	64 900	88 947	110 139	4.2	4.0	2.6	2.1	3.2
Punta Arenas	35 679	50 383	63 405	96 193	109 110	4.0	2.4	3.5	1.3	2.8
Calama	37 646	51 559	68 359	98 870	106 970	3.7	3.0	3.1	0.8	2.6
Copiapó	21 166	32 584	45 194	69 045	98 188	5.0	3.5	3.5	3.5	3.8
Los Angeles	25 071	35 511	49 175	70 529	94 716	4.0	3.5	3.0	2.9	3.3
Coronel	30 630	52 387	54 765	65 918	79 677	6.2	0.5	1.5	1.9	2.4
Curicó	28 618	34 646	43 524	63 698	77 733	2.2	2.4	3.2	2.0	2.5
San Antonio	27 411	40 374	50 431	63 958	76 823	4.5	2.4	2.0	1.8	2.6
Quillota	31 037	37 410	44 312	54 058	62 200	2.2	1.8	1.7	1.4	1.7
Linares	19 624	27 568	37 913	46 433	59 658	4.0	3.4	1.7	2.5	2.8
Ovalle	18 581	26 457	33 368	44 205	53 515	4.1	2.5	2.3	1.9	2.6
Lota	42 606	48 774	48 166	47 133	50 123	1.6	-0.1	-0.2	0.6	0.4
Metrópolis	1 509 169	2 133 252	2 871 060	3 937 277	4 734 327	4.0	3.2	2.6	1.8	2.9
Ciudades grandes	559 327	723 664	910 470	1 179 941	1 361 093	3.0	2.4	2.2	1.4	2.2
Ciudades intermedias	836 436	1 108 677	1 531 438	2 168 170	2 658 762	3.3	3.4	2.9	2.0	2.9
Ciudades intermedias (1)	591 692	772 966	1 124 590	1 643 193	2 006 129	3.1	4.0	3.2	2.0	3.1
Ciudades intermedias (2)	244 744	335 711	406 848	524 977	652 633	3.7	2.0	2.1	2.2	2.5

Fuente: Proyecto DEPUALC - CELADE, con base en los Censos Nacionales de Población.

(1) Ciudades de entre 100 mil y 300 mil habitantes en 1992 - (2) Ciudades de entre 50 mil y 99 999 habitantes en 1992

El examen de las tasas de crecimiento de las ciudades de los tres primeros grupos (Cuadro I-8) y de la información sobre migración hacia las mismas en los últimos 40 años permite extraer varias conclusiones:

- Las ciudades intermedias han tenido un ritmo de crecimiento superior al de las ciudades grandes, pero prácticamente similar al de la metrópoli; este comportamiento también se verifica en el último período intercensal. De esta tendencia cabe inferir que la intensidad de la migración ha sido, en los últimos 40 años, mayor hacia la metrópoli, por cuanto los índices de crecimiento vegetativo han sido históricamente superiores en las ciudades intermedias. Este hallazgo en el caso de Chile no parece ser válido para la mayoría de los países de la región, donde las metrópolis han crecido más lentamente que las ciudades intermedias y, sobre todo desde los años ochenta, han tenido una tasa de migración neta muy inferior.
- Dentro del segmento de las ciudades intermedias chilenas hay numerosas gradientes. Es evidente que las que presentan un tamaño demográfico inferior a los 100 mil habitantes, son menos dinámicas y no constituyen centros particularmente atractivos para los migrantes. En cambio, las urbes que actualmente tienen entre 100 mil y 300 mil habitantes han sido las más dinámicas durante el período considerado.
- Un examen individual de las ciudades intermedias permite advertir que los patrones de crecimiento han sido muy diversos. Las razones para este cuadro variopinto son varias. Entre las ciudades intermedias que han tenido alta atracción migratoria en el período analizado se encuentran: i) algunas de tipo fronterizo ampliamente favorecidas por iniciativas centrales (Arica es paradigmático en este sentido); ii) algunas del entorno de la metrópoli, que se han beneficiado económicamente de esta cercanía sin perder su perfil de ciudad intermedia, lo que les ha permitido atraer flujos migratorios que en otras circunstancias se habrían desplazado hacia la metrópoli e incluso recibir flujos desde la metrópoli (Rancagua); iii) algunas que constituyen ejes sociales y productivos articuladores de las regiones donde se encuentran (Antofagasta, Copiapó y Temuco); iv) algunas que han aprovechado su localización con propósitos turísticos (La Serena-Cóquimbo). Entre las ciudades intermedias que claramente no han sido de atracción migratoria se encuentran aquellas localizadas en zonas agrícolas de antiguo poblamiento y las vinculadas a la explotación de recursos mineros que han perdido paulatinamente rentabilidad (el caso de Lota).

Pese a sus limitaciones, el caso chileno contribuye a arrojar luces sobre la dinámica sociodemográfica de las ciudades intermedias, poniendo de relieve que su trayectoria no se vincula simplemente a su tamaño demográfico y a la supuesta mejor calidad de vida que imperaría en ellas, sino al aprovechamiento de ventajas comparativas derivadas de su localización, de opciones productivas acertadas de los agentes locales y del estímulo insuflado por políticas públicas explícitas. Esto último, influido por el tamaño todavía relativamente pequeño de la población receptora, da pábulo para que el crecimiento de varias ciudades intermedias haya

sido originado, en el último tiempo, fundamentalmente por migración. Destacan en este contexto ciudades con gran potencial turístico (Cancún es un ejemplo evidente por cuanto pasó de 100 personas en 1970 a más de 150 mil en 1990) y otras que recibieron ingentes flujos provocados por políticas gubernamentales (varios casos de la Amazonía Brasileña, en particular en los estados de Matto Grosso, Paraná y Rondonia) .

Cabe destacar que el caso de Chile también permite ratificar un planteamiento ya esbozado en relación con las ciudades grandes. Los flujos migratorios que reciben estas ciudades en función de su dinamismo económico, a menudo chocan con realidades sociales precarias que estos flujos contribuyen, incluso, a deteriorar más. Surge entonces una amalgama similar a la que hay en las metrópolis y ciudades grandes, en cuyos espacios internos las zonas residenciales lujosas, los centros comerciales y las oficinas empresariales modernas se distancian de los asentamientos irregulares y las edificaciones espontáneas y las destinadas a los estratos de bajos ingresos.

Una reflexión sobre los flujos migratorios hacia las ciudades intermedias puede ser ilustrada con el ejemplo de Chile: el destino de las ciudades intermedias puede resultar incierto y azaroso cuando su dinamismo se basa en políticas públicas transitorias. Así, por ejemplo, el vigor económico y demográfico de la ciudad de Arica durante las décadas de 1950 y 1960 se cimentó en la promoción y protección de industria sustitutiva de importaciones, las cuales desaparecieron una vez que se modificó la estrategia de desarrollo y las políticas públicas derivadas de ella; en las décadas de 1980 y 1990, desprovista del amparo oficial, Arica se sumió en el virtual estancamiento demográfico y económico.

D. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La región de América Latina y el Caribe ha adquirido una fisonomía fundamentalmente urbana, rasgo que se ha venido acentuando y generalizando con el curso del tiempo. El alto porcentaje de población que vive en localidades urbanas no presenta signos de reversión a corto o mediano plazo. Aunque las crisis económicas de los últimos 20 años han golpeado con particular rigor al medio urbano, elevando, a veces dramáticamente, sus índices de pobreza, las ciudades siguen atrayendo población y actividades económicas. Los sistemas nacionales de ciudades han mostrado, a la vez, signos de colapso, cambio y pujanza, y la creciente gravitación de las ciudades intermedias es una tendencia clara. En virtud de estas constataciones, resulta evidente que el mejoramiento del bienestar de la población, de la capacidad productiva de las economías y del funcionamiento general de las sociedades de la región, supone hacer de las ciudades espacios de realización de las personas en tanto tales y también en cuanto ciudadanos y trabajadores.

La discusión conceptual sobre las ventajas y desventajas de la concen-

tracción no está agotada ni teórica -basta traer a colación la revalorización de los grandes aglomerados urbanos que hace el enfoque de las ciudades globales (Friedman, 1997)- ni empíricamente -por el dinamismo e importancia pertinentes que muestran varias de las grandes ciudades de la región-. Sin embargo, es claro que la mayoría de los gobiernos considera favorable el fortalecimiento de las ciudades intermedias. De hecho, en varias naciones se han promovido iniciativas tendientes a estimular tanto el desarrollo socioeconómico como la migración hacia las ciudades de tamaño intermedio.

¿Significa esto que los problemas urbanos en la región, tradicionalmente imputados a la elevada concentración en la ciudad principal, están siendo mitigados? A la luz de los antecedentes empíricos, la respuesta podría ser negativa, pues en las grandes ciudades (algunas en claro proceso de atenuación de su tradicional dinamismo demográfico) y en las intermedias, se verifican lagunas, problemas y deficiencias de distinta índole. Por lo demás, la mayoría de los cambios en la estructuración de los sistemas urbanos no han resultado de políticas oficiales ni han guardado una coherencia directa con los planes de desarrollo gubernamentales. Más bien, estos cambios parecen haber sido desatados por fuerzas no promovidas por los tomadores de decisiones (como la agudización de los problemas urbanos en las grandes ciudades y las crisis económicas) o se han originado en un conjunto de acciones desprovistas de un marco común de coherencia. Sin embargo, esta evaluación pesimista no significa que los cambios acaecidos carezcan de virtudes. Por el contrario, han demostrado que la dinámica concentradora puede ser revertida y han puesto de manifiesto el potencial socioeconómico de centros urbanos alternativos a la ciudad principal.

El contrapunto señalado permite indicar que, a grandes rasgos, los desafíos en materia de estructuración de los sistemas urbanos pueden considerarse de dos órdenes distintos, pero vinculados. En primer lugar, está la optimización de la estructura urbana en función de las definiciones a largo plazo concernientes al desarrollo económico y social, que deben ser adoptadas por un conjunto de actores con visión nacional, representativos de los sectores públicos, privado, comunitario y no gubernamental. Cabe subrayar que pese al carácter crucial de este ejercicio de planificación estratégica, su puesta en práctica supone la superación de varios retos. Entre estos se encuentran la necesidad de alcanzar un acuerdo político generalizado sobre las definiciones básicas relativas al desarrollo económico y social, y contar con un consenso técnico sobre la estructuración del sistema urbano que sería más funcional para tales definiciones, y sobre los instrumentos disponibles para alcanzar semejante estructuración. Si se lograran salvar estos retos, sería factible generar una imagen objetivo del sistema de asentamientos humanos, diseñar un conjunto de medidas para la concreción de esta imagen objetivo y definir un marco de referencia para la toma de decisiones cotidianas de los actores nacionales y

subnacionales que tienen repercusiones en el plano de la dinámica del sistema urbano. Es ingenuo suponer que este marco de referencia permitiría una plena racionalidad o coherencia de todas las decisiones públicas y privadas -por lo menos en lo que respecta a sus consecuencias sobre los asentamientos urbanos-, pues los distintos actores operan con lógicas que mantienen independencia respecto de los consensos sociales y se guían por intereses particulares. Este marco hace posible la constitución de un escenario favorable para la obtención de los cambios deseados en las pautas de estructuración del sistema urbano. Por cierto, tal marco de referencia debe ser flexible, tanto para adaptarse a situaciones cambiantes como para definir una gama de cursos de acción para los actores y así imponer los caminos que deben seguirse. En segundo lugar, corresponderá enfrentar las debilidades del desarrollo económico y social en todos los centros urbanos, independientemente de su tamaño. En esta tarea, los actores nacionales y subnacionales, públicos y privados, están llamados a desempeñar un papel importante, dadas sus responsabilidades directas en la asignación territorial de recursos. A su vez, los actores locales tendrán a su cargo la tarea de promover este desarrollo, sobre todo en el marco de procesos de descentralización que transfieren recursos, funciones y prerrogativas desde los niveles centrales a los locales. Un aspecto que debe enfatizarse es que el desarrollo local, lejos de basarse en el enclausamiento o la autarquía, exige una ampliación de las vías y modalidades de interacción entre localidades; esta es una manifestación más de la globalización, que opera no sólo entre países sino también dentro de ellos. Nótese que actualmente en la región, estos dos desafíos se encarar prácticamente como alternativas, vale decir, o se privilegian las definiciones estratégicas de índole nacional o se apuesta a las iniciativas particulares de las fuerzas y actores locales. En la práctica, entonces, el reto está en potenciar sus aspectos complementarios, sin desconocer que en ocasiones las iniciativas nacionales y las locales pueden chocar.

Una de las tareas que requiere compatibilizar la lógica global con la local es, precisamente, la reorientación de los flujos migratorios. En particular, la opción estratégica en favor del fortalecimiento de la red de centros urbanos de tamaño intermedio exige la concertación de iniciativas de los niveles centrales y locales para: el fomento productivo, la consolidación institucional, el ofrecimiento de servicios básicos (como los de saneamiento, salud y educación), el robustecimiento de los recursos humanos y optimizar el uso de los medios financieros. Sólo así será posible evitar una expansión inorgánica de estas localidades que, a la postre, reproduciría los problemas existentes en las ciudades grandes y en las metrópolis. Este planteamiento es también válido para el reordenamiento de la movilidad intrametropolitana que, sesgada por las desigualdades socioeconómicas urbanas, tiende a retroalimentar y agudizar los conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

Baeninger, R. (1996), *Redistribuição espacial da população: características e tendências do caso brasileiro* (LC/DEM/R.250), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1997), "Migración hacia las ciudades en América Latina: tendencias y su contexto", documento presentado en el Seminario "Municipios y superación de la pobreza urbana en América Latina y el Caribe" (Quito, 22 al 24 de octubre), Santiago de Chile.

_____ (1994), *Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos* (LC/DEM/R.210), Serie B, N° 98, Santiago de Chile, Programa Global de Formación en Población y Desarrollo.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (1991), *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, tomo 1, México, D.F.

Dogan, M. y J. Kasarda (comp.) (1988), *The Metropolis Era*, Newbury Park, California, SEGA.

Friedmann, J. (1997), "Futuro de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico", *Revista EURE*, vol. 23, N° 70, Santiago de Chile, diciembre.

Gilbert, A. (1996), *The Mega-City in Latin America*, Tokio, United Nations University Press.

_____ (1993), "Ciudades del tercer mundo: la evolución del sistema nacional de asentamientos", *Revista EURE*, N° 57, Santiago de Chile.

Heikel, M. (1994), "Distribución espacial de la población y migraciones", *Demografía y sociedad*, Asunción, Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos.

IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1997), *Contagem da população, 1996. Resultados relativos a sexo da população e situação da unidade domiciliar*, vol. 1, Rio de Janeiro.

_____ (1992), *Censo demográfico de 1991. Análises preliminares*, Rio de Janeiro.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1995), *Conteo de 1995. Resultados preliminares*, Aguascalientes.

Lattes, A. y R. Bertoncetto (1997), "Algunas relaciones entre cambio demográfico, migración y actividad económica en el AMBA, 1981-1991", documento presentado en las IV Jornadas Argentinas de Estudios de Población (Resistencia, 17 al 19 de septiembre).

Naciones Unidas (1997), *World Urbanization Prospects. The 1996 Revision. Annex Tables*, Nueva York, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, División de Población, inédito.

_____ (1993), Population growth and policies in mega-cities. São Paulo (ST/ESA/SER.R/122), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

_____ (1983), "La migración metropolitana y el crecimiento de la población en países en desarrollo seleccionados", *Boletín de población de las Naciones Unidas*, vol. 15, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 83.X.III.4.

Rodríguez, J. (1993), La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas y consecuencias (LC/DEM/R.200), Serie A, No. 283, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Rodríguez, J. y M. Villa (1997), "Ciudades y metrópolis en América Latina: un examen de sus tendencias", *Notas de Población*, N° 65.

_____ (1996), "Demographic trends in Latin America's metropolises, 1950-1990", *The Mega-City in Latin America*, Gilbert Alan, Tokio, United Nations University Press.

Satterthwaite, D. (1993), "Problemas sociales y medioambientales asociados a la urbanización acelerada", *Revista EURE*, vol. 57, Santiago de Chile.

Villa, M. (1997), "América Latina: tendencias históricas de la distribución espacial de la población", apuntes de clases, Doctorado en Historia Latinoamericana, Universidad de Huelva.

_____ (1996), "Distribución espacial y migración de la población de América Latina", *Migración, integración regional y transformación productiva*, D. Celton (coord.), Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

_____ (1992) "Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990", *El poblamiento de las Américas. Actas*, vol. 2, Lieja, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP).



**II. DESCENTRALIZACIÓN Y
GOBIERNOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA**

GABRIEL AGHÓN Y PATRICIA CORTÉS

II. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA¹



El avance de los procesos de democratización y descentralización en América Latina colocan nuevamente a las municipalidades como centro del debate respecto a la organización y modernización del Estado y en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de servicios y una administración eficiente de los recursos públicos. Estas reformas se viven en un ambiente de mayor participación de la comunidad en los asuntos locales, junto a un proceso de mayores competencias como ejecutores de gasto local, acompañadas, en menor medida, de capacidades para la generación de recursos propios y movilización de otras fuentes.

Este desarrollo del proceso descentralizador, en el contexto de la globalización, implica un desafío aún mayor, consistente en generar dinámicas tendientes a fortalecer a las ciudades como centros de prácticas productivas, políticas, culturales y sociales. En esta concepción, los gobiernos locales se convierten en gestores y promotores del desarrollo económico y social local. Para responder a este desafío, a nivel urbano deben

¹ Este capítulo se elaboró sobre la base de antecedentes recopilados por Francisco Javier Bonilla.

generarse condiciones competitivas, estimular el esfuerzo fiscal y crear fuentes innovadoras de generación de recursos propios y promover los adecuados incentivos que, en últimas, permitan un mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El presente capítulo pretende hacer aportes desde la óptica del proceso de descentralización, en el debate sobre los posibles contenidos de una política integral de gestión urbana para enfrentar los principales desafíos de los municipios de América Latina.

A. DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La coyuntura por la que atraviesan los países de la región, junto a los aspectos propios del proceso económico que se ha venido sosteniendo, han contribuido a la llamada crisis del desarrollo municipal manifestada en un acelerado proceso de urbanización no acorde con la presión y provisión de la infraestructura y equipamiento básico para el sostenimiento de la población, quedando la respuesta de las autoridades locales rezagada o con muy baja efectividad. Esto ha implicado, como una de sus principales consecuencias, el crecimiento de la población en condiciones de pobreza, lo que impone nuevas áreas de gestión y de acción, prioritarias para los gobiernos locales.

No obstante lo anterior, la presente década viene siendo escenario de un significativo resurgimiento de la institución municipal, derivado de la tendencia descentralizadora que viene impulsándose en América Latina, hecho que plantea nuevas posibilidades y desafíos para la gestión local. Es en este contexto del fortalecimiento del municipio, en el que están empeñados los países de la región, donde se plantea un importante rol de la localidad como representante de los intereses de las comunidades y en la satisfacción de sus necesidades básicas, a través de soluciones reales a problemas concretos de los ciudadanos (pobreza, entre los más importantes) e instrumentos adecuados a las respectivas situaciones y estado de los procesos de descentralización en cada país. En este escenario, las ciudades están en mejor posibilidad que cualquier otro nivel de gobierno (principio de subsidiariedad) para atender las demandas locales mediante la realización de programas y proyectos de inversión.

Teniendo en cuenta el contexto general de globalización, el desafío es aún mayor. En la actualidad, entrar y sostenerse en los mercados internacionales implica que las economías cuenten con la capacidad financiera, tecnológica y científica para asumir una demanda cada vez más sofisticada de bienes y servicios y el desarrollo de procesos productivos mucho más complejos. Esta acelerada sofisticación en la producción implica la creación de nuevas tecnologías y el afianzamiento del conocimiento tecnológico y la capacidad de la tecnología, en particular

en el sector servicios. También implica la demanda de una fuerza laboral con alto grado de calificación y capacidad de adaptación y movilidad territorial, frente a las permanentes innovaciones en la esfera de la producción. Así, la globalización se convierte en una tensión permanente para los países latinoamericanos, por cuanto sus economías, para hacerse sostenibles, no pueden dejar de afrontar las exigencias de la economía mundial, a la vez que tienen que generar las condiciones para superar la crisis de su acelerada urbanización e institucionalización municipal.

Sin duda, esta tensión es enorme en la región, pues si bien es cierto que sus países han generado sus propias capacidades productivas y tecnológicas, mejorando niveles de competitividad y crecimiento económico, también es cierto que este proceso es aún muy débil. Por tal motivo, uno de los mayores desafíos para las ciudades latinoamericanas es la configuración de un entorno urbano propicio que les permita convertirse en el espacio de inserción de la economía global. Esto implica generar dinámicas tendientes a fortalecer las ciudades como los principales centros del desarrollo. A nivel urbano, deben generarse condiciones favorables a la innovación y competitividad local, estimular el esfuerzo fiscal y crear fuentes novedosas de generación de recursos propios. En esta perspectiva, resultan de particular importancia los actuales procesos de descentralización política, administrativa y fiscal en marcha en América Latina, donde las ciudades se convierten en las principales gestoras y promotoras del desarrollo económico y social local.

En este escenario, al Estado le corresponde definir las políticas y principios mediante los cuales la Nación afrontará las exigencias de la economía globalizada. Se trata de enfocar todos sus esfuerzos, tanto financieros como de capacidad técnica, para la definición de prioridades nacionales y para comenzar procesos de discusión y concreción de acuerdos internacionales tendientes a fortalecer tanto las economías nacionales en particular, como la economía de la región en general.

No obstante, esta exigencia que enfrentan los países latinoamericanos ha presentado externalidades negativas en términos de los objetivos sociales de estas sociedades. Así, el costo de las medidas de ajuste y estabilización de la economía se han plasmado en un retroceso de los indicadores de los programas sociales, crecimiento del desempleo abierto, del sector informal de la economía, una disminución general de los niveles de ingreso y el incremento de la pobreza en las grandes ciudades.

Una de las maneras como los países de la región han venido enfrentando estas dificultades del proceso de ajuste y estabilización económica ha sido mediante la puesta en marcha de procesos de descentralización, junto con el diseño de programas focalizados en los llamados fondos de emergencia e inversión social. Las políticas descentralizadas se sustentan en que existe una mayor eficiencia del gasto en la me-

didada en que se logra una mayor cercanía entre quien financia y quien es beneficiario. Además, la descentralización es asumida como una estrategia fundamental para transformar las estructuras ineficientes y para una mayor democratización. Los fondos de inversión social y demás transferencias intergubernamentales pretenden atender, mediante subsidios centrados en la demanda, los problemas de pobreza más agudos, en particular los referentes a la educación primaria y secundaria, la prevención en salud, programas de vivienda de interés social, entre otros.

En este contexto de tensión entre las exigencias de la economía global y los impactos sociales de los procesos de ajuste y de estabilización macroeconómica, generar un espacio urbano propicio para la competitividad es una tarea muy compleja, más cuando el proceso de urbanización latinoamericano todavía resulta incipiente -especialmente por efectos de la pobreza, la violencia, la falta de planificación y el deterioro ambiental-, y el grado de desarrollo entre las distintas ciudades es muy desigual.

Así, las ciudades de América Latina se pueden diferenciar, de manera general, tanto por su población como por su nivel de ingreso y producción, en tres grandes categorías: las grandes ciudades, que tienden a ser los centros administrativos, financieros y productivos más importantes de cada país; las ciudades intermedias, que se encuentran en un proceso de afianzamiento de su propio desarrollo, en búsqueda aún de sus potenciales ventajas comparativas en términos de producción y con un grado mediano de aprendizaje respecto a la administración y gestión de su proyecto de ciudad; y la tercera categoría corresponde a las pequeñas localidades, que en general han emergido más por intereses políticos que por posibilidades reales de desarrollo, debido a su escasa capacidad de diseño, gestión y evaluación de políticas que le permitan afianzarse tanto fiscal como administrativamente.

Vale la pena aclarar que pensar en categorías de ciudades en el contexto latinoamericano, es un ejercicio que puede generar todo tipo de controversias, no solo al interior de los países, sino entre ellos mismos. Esto se debe a que las condiciones sociales, geográficas, económicas, poblacionales, culturales, ambientales e históricas que han determinado el desarrollo tanto de los países como de las mismas ciudades presenta particularidades que son imposibles de pasar por alto. Así, las categorías de grandes, medianas ciudades y pequeñas localidades no pueden significar lo mismo en los países de Centro América, que en los países del área andina o en el llamado Cono Sur. Lo mismo sucede al interior de los países; a manera de ejemplo, no es lo mismo hablar de pequeñas localidades en un área conectada a los grandes centros urbanos que en un área donde la ruralidad sigue siendo el factor predominante. Esta gran diversidad territorial y poblacional es un factor que dificulta el desarrollo y logros del proceso de descentralización, por cuanto las municipalidades tienen diferentes recursos y grados de apren-

dizaje respecto a la gestión y administración local. A manera de ejemplo, el Recuadro II-1 muestra esta gran diversidad en algunos países de la región. Sin embargo, el énfasis se colocará no en las particularidades del desarrollo de las ciudades latinoamericanas, sino en sus rasgos más generales.

RECUADRO II-1

MUNICIPIOS Y POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Algunas caracterizaciones de los municipios de América Latina (1) :

- Las pequeñas localidades con menos de 20.000 habitantes, corresponden al 72% del total de municipios y concentran aproximadamente el 23% de la población.
- Municipios intermedios (con población entre 20.000 y 100.000 habitantes), representan el 22% del total de municipios y el 31% del total de población.
- Ciudades intermedias (áreas urbanas con población entre 100.000 y un millón de habitantes), representan el 4% del total de municipios y el 29% del total de población.
- Grandes ciudades (áreas metropolitanas con población mayor a un millón de habitantes), representan menos del 1% del total de municipios en América Latina y concentran el 17% de su población.

Algunos datos de América Latina (2), permiten observar grandes contrastes. Brasil cuenta con más de 5.000 municipios y una población cercana a 160 millones de habitantes. En el otro extremo, se encuentran países como Costa Rica que tiene cerca de 3 millones de habitantes y 81 municipios.

En extensión, Brasil, país continental, es 7 veces más grande que Colombia, y casi 50 veces mayor que Uruguay y Costa Rica. Además, su población rural es mayor que la de cualquier país de América Latina (excepto México). La población de Uruguay, Paraguay, Bolivia y gran parte de los países de Centro América es menor que la población de ciudades como Santafé de Bogotá y Santiago de Chile. La población de Chile, Perú y Venezuela es menor a la población de ciudades como São Paulo en Brasil y Ciudad de México. La población de ciudades intermedias de países como Brasil o Colombia puede corresponder a la población de las capitales de los países centroamericanos y otros como Bolivia, Paraguay y Uruguay. La población de Santiago o de Lima es mayor que la población de Uruguay. La de Ciudad de México es comparable con la de Venezuela. La población de estas ciudades es mayor que la de cualquiera de los países centroamericanos.

Fuente:

(1) Elaborado en base a C. Mascareño (1996), *Municipalización de los servicios sociales en América Latina*, Centro Latinoamericano de Desarrollo, Venezuela.

(2) PNUD (1997), Cooperación política para la Descentralización del Estado, Santiago de Chile.

Así, en las dos primeras categorías de ciudades, de alguna manera la experiencia acumulada en términos de administración y gestión de políticas públicas y de generación de recursos propios, y la madurez que han alcanzado como proyecto de sociedad, les permite generar dinámicas tendientes, por un lado, a abrirse un espacio real en el escenario de la economía global y, por el otro, a asumir los retos que el proceso de descentralización les exige. Sin embargo, subsisten graves niveles de marginación,

pobreza e indigencia, producto principalmente de la alta concentración del ingreso en estas sociedades y por las olas migratorias provenientes del sector rural en busca de nuevas oportunidades.

Frente a aquellos dos desafíos, la estrategia debe ser optimizar sus ventajas comparativas. Esto es, comenzar a funcionar dentro de la lógica de producción flexible, diversificada y de calidad, de acuerdo con la identificación de una demanda segmentada y muy dinámica, y sus posibilidades reales de producción, teniendo como parámetros de evaluación los recursos financieros, tecnológicos, humanos y ambientales con los que cuenta.

En esta lógica, las ciudades deben desarrollar e introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y empresarial. Para ello, resulta preciso definir las nuevas formas de actuación del conjunto de las administraciones públicas, las cuales deben alentar el fomento productivo y la concertación estratégica de actores con el fin de lograr el desarrollo económico y social que les permita lograr una inserción más sólida en el mercado internacional y una mejor administración de las nuevas competencias que el proceso de descentralización les ha transferido.

Los fines que deben guiar estos retos de las ciudades grandes e intermedias son la eficiencia y eficacia, tanto en la gestión de las políticas públicas como en sus procesos productivos, elevando su esfuerzo fiscal y su capacidad de generación de recursos propios. El objetivo de elevar el esfuerzo fiscal debe basarse en una mayor aplicación del principio del beneficio, de acuerdo con el cual, los ciudadanos, más que crear resistencias tributarias, están dispuestos a contribuir para el mejoramiento de los bienes y servicios que la ciudad les presta. El objetivo de generar recursos financieros propios consiste en utilizar el valor de la ciudad como factor de aglomeración de capital, utilizar dicho capital en búsqueda de nuevos recursos, tanto nacionales como de inversión extranjera directa, e invertir en la creación y desarrollo de las industrias claves de la era de la globalización.

Los retos que acarrearán para las pequeñas localidades los procesos de globalización y descentralización, son aún más complejos, habida cuenta de su escaso grado de desarrollo. En América Latina, tales localidades en general se caracterizan por ser de reciente creación, emergentes de intereses políticos locales, con poca experiencia en la gestión de las políticas públicas, con déficit fiscales altos y escasa generación de recursos propios y con mínimas capacidades de producción. Además, estas localidades se encuentran articuladas alrededor de las zonas rurales y se caracterizan por elevados índices de pobreza, marginalidad y un muy limitado acceso a los servicios básicos.

En este contexto, la posibilidad que tienen estas localidades de insertarse en la economía global es prácticamente inexistente. Aquí el principio de la eficiencia simplemente no puede operar por las condiciones

mismas en que las localidades se encuentran. La única posibilidad que favorecería su mayor desarrollo es que ellas empiecen a operar no bajo un principio de eficiencia, sino bajo un principio de cooperación horizontal, esto es, articulándose en redes de producción de bienes y servicios que les permita, de manera aunada, subsanar sus principales necesidades. Otros principios fundamentales para elevar el grado de desarrollo de estas localidades, de tal manera que superen los desafíos de la economía global, es que tanto el nivel central como las ciudades más desarrolladas intervengan en ellas, en una lógica vertical, bajo principios de equidad y compensación. Se trata que el Estado genere programas eficaces de superación de la pobreza y apoyo al fomento productivo.

Reconociendo la heterogeneidad de las municipalidades latinoamericanas, las exigencias de la globalización y la descentralización tienen como enlace los procesos de modernización del Estado, que parten con una visión estratégica junto con una participación creciente de la ciudadanía en la agenda de la construcción de ciudades sostenibles. Estas exigencias debieran darle coherencia e integralidad a las políticas a nivel macroeconómico, conduciéndolas a insertarse en el mercado global, fortaleciendo, a la vez, los procesos políticos y económicos locales, de tal manera que sea posible garantizar la gobernabilidad y legitimidad de las decisiones públicas municipales.

El proceso de modernización institucional exige del Estado el aumento de su capacidad de planificación estratégica y gestión en los diferentes niveles territoriales y sectoriales, y el reconocimiento del sector privado y la sociedad civil como sus legítimos actores. Para lograr este propósito, se deben asegurar ciertos requerimientos básicos como: contar con una planificación participativa que dé prioridad a las instancias locales; el desarrollo de modelos innovadores de prestación descentralizada de servicios básicos y de esfuerzo fiscal local; la puesta en marcha de un sistema integral de seguimiento y control de la gestión pública; la formación y capacitación de administradores locales; el desarrollo de una política de transparencia total de la actuación de la administración; y el desarrollo de programas de divulgación de información pública, referentes a su función social y de participación ciudadana.

Este proceso de planificación estratégica y participativa induce la convergencia de los recursos humanos y financieros, tanto públicos como privados y de la sociedad civil, en las metas del desarrollo. Esto implica generar mecanismos para la coordinación interinstitucional con el objeto de crear espacios para la concertación y coordinación entre todos los diferentes actores, para la identificación, ejecución y evaluación de proyectos afines. Igualmente, implica generar un proceso de acercamiento entre las decisiones tanto políticas como económicas del nivel central, con las respectivas necesidades y preferencias sociales en el nivel local.

La cercanía del Estado frente a las necesidades sociales se hace más expedita cuando la capacidad de generación de soluciones se aproxima al lugar de la expresión de los problemas. Se crean espacios y mecanismos complementarios de las acciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil en las metas de desarrollo económico y social; se busca cofinanciar los recursos presupuestarios y financieros en los diferentes niveles territoriales y sectoriales, al igual que los esfuerzos de cooperación y la destreza en los procedimientos, tanto operativos como de coordinación, de tal manera que se prevenga la duplicación de funciones y el uso inadecuado de recursos.

Nuevamente, el escenario fundamental para el logro de la amalgama de exigencias de articulación del proceso de globalización y de descentralización es la ciudad. Allí es posible avanzar respecto a las exigencias competitivas de la economía internacional, por medio de procesos de reestructuración tecnológica y productiva, estableciendo estrechos vínculos políticos y económicos entre los diferentes actores, tanto públicos y privados como de la sociedad civil, sus diferentes organizaciones y líneas de acción. La ciudad es, entonces, el espacio para el crecimiento económico, la gobernabilidad política y la profundización en la democracia.

B. DESCENTRALIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Desde la década de los setenta, y muy particularmente a partir de los ochenta, las sociedades latinoamericanas se han venido comprometiendo con un proceso de descentralización que pretende la construcción de democracias estables con mayor capacidad de resolución de conflictos y de promover una más eficiente asignación de los recursos públicos. Este proceso se sustenta en que existe una mayor eficiencia del gasto local, en la medida en que se logra una mayor proximidad entre quien financia y quien es beneficiario. Además, contribuye a una democratización y participación ciudadana. Con la descentralización se pretende elevar la eficacia de las políticas públicas, lo que a su vez debe traducirse en una mayor gobernabilidad democrática.

Este enfoque requiere reconceptualizar la gestión pública, en la cual los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo en la estrategia del desarrollo. Así, en el proceso de profundización de la democracia en que se encuentran los países de América Latina, la descentralización, entendida como la asignación a los gobiernos subnacionales de una mayor responsabilidad política en su gestión pública (*accountability*), implica mayores demandas ciudadanas y el traspaso de nuevas competencias y recursos hacia los entes territoriales.

De esta manera, la puesta en marcha de un proceso de descentralización debe conducir a una mejor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las demandas ciudadanas, esto es, una mayor capaci-

dad de respuesta y mayor transparencia, lo que favorece una redistribución del ingreso nacional más eficiente y responsable. La capacidad de innovación en la oferta de servicios públicos, promovida por la diversidad de los organismos descentralizados y la mayor competencia que esto genera, con sus respectivas consecuencias en la reducción de los costos, inducen al aumento del bienestar en la medida en que las decisiones sobre asuntos locales son tomadas por los propios individuos, o por lo menos, en niveles más cercanos a los ciudadanos afectados.

En general, las estrategias descentralizadoras son partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones -política, administrativa y fiscal- y que conducen al fortalecimiento del desarrollo local y regional. Ahora bien, si los propósitos que se buscan son exclusivamente los de mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones, se estaría promoviendo fundamentalmente una descentralización política. Por otra parte, si solo se pretende una reorganización administrativa que traslade mayores atribuciones y competencias a los niveles subnacionales, y así mismo mejore la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno, con miras a lograr un manejo más ágil y oportuno de las competencias y recursos que han sido asignados a cada nivel de gobierno, se estarían promoviendo reformas hacia una descentralización administrativa. Finalmente, si el objetivo es exclusivamente hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de los bienes y servicios locales, junto con el mejoramiento de la distribución del ingreso y el logro de un manejo estable de las variables macroeconómicas, se estaría promoviendo básicamente una descentralización fiscal.

En síntesis, lo deseable de las estrategias descentralizadoras es la búsqueda de una visión articuladora de los campos del manejo estatal mencionados, en los que posiblemente se darán efectos conjuntos que reforzarán o debilitarán la pretendida integralidad del proceso. Cada dimensión fortalece, interactúa y tiene efectos sobre las otras, y no siempre son previsibles. Lo anterior, obviamente, dependerá de los objetivos que se tracen las respectivas autoridades gubernamentales responsables de la orientación y seguimiento de los programas de descentralización. La reciente experiencia latinoamericana muestra como estas distintas reformas se han venido implementando con distintos niveles de articulación, profundidad e intensidad y por lo tanto sus efectos o posibles impactos vienen siendo igualmente muy diferentes en cada país. De esta manera, el éxito en el proceso de descentralización depende, en gran medida, que los gobiernos, tanto nacionales como territoriales, de manera simultánea y coherente, abran espacios reales para que cada una de estas dimensiones se articulen y se conviertan en una prioridad.

En este contexto, lo que se pretende a continuación, es contribuir con

el debate sobre las exigencias que afronta el municipio como un facilitador y promotor de las acciones de mejoramiento y desarrollo socioeconómico a nivel local, para lo cual debe concentrar parte de sus recursos y esfuerzos en el logro de la más efectiva coordinación entre los distintos niveles de administración y entre los distintos actores del escenario local; esto, dentro de un contexto de mayor responsabilidad política, de autonomía financiera y una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones. Se tiene, de esta manera, un papel más activo, dinamizador, y promotor del desarrollo local, *vis à vis* la concepción tradicional de simple proveedor de algunos servicios básicos.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO

Como se mencionaba, la dimensión política del proceso responde a la necesidad de vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas. Así, habrá mayor desarrollo político significativo a nivel local si la comunidad encuentra que es de su interés real el participar plenamente en ese proceso. En este contexto, el fin último de la gobernabilidad es la legitimación del Estado y las autoridades subnacionales.

Esta legitimidad se traduce en la consolidación de una ciudadanía política y social altamente comprometida con una participación activa en la garantía de sus derechos políticos y civiles, individuales y colectivos. Lo que se pretende es reconocer a los ciudadanos la potestad para elegir sus propias autoridades y a los niveles territoriales, la plena autonomía para concertar participativamente sus programas de gobierno.

En esta perspectiva, la descentralización no se restringe al simple hecho de la elección de las autoridades locales, sino que implica que la sociedad civil adquiera un papel protagónico en los consensos sobre el desarrollo y la convivencia. Para tal efecto, se requiere abrir espacios reales de participación y concertación de políticas públicas, una educación para la democracia y los derechos humanos y la posibilidad de la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo.

Se espera que la participación de la sociedad civil contribuya a un gasto e inversión más equitativo y, fundamentalmente, a la democratización de la sociedad. En razón a ello, la adecuada institucionalización de la participación requiere de su inclusión en distintas etapas del proceso de administración y gestión, pero además, la creación de instancias participativas obligadas en el proceso de toma de decisiones locales, y la creación y operación de cuerpos de consulta y resolutivos con sus atribuciones legales definidas adecuadamente. Es central a la incorporación de la participación, el cambio de actitud por parte de la autoridad y el sistema de administración, en cuanto a abrir espacios de acción participativa.

En síntesis, la promoción de la participación de la sociedad civil es un objetivo que contribuye a la eficiencia de la gestión descentralizada, que en sí misma encierra desafíos particulares para el aparato de gestión local, y que sostiene un marco democrático de administración municipal.

La participación de la sociedad civil debe, entonces, hacerse parte en la ejecución de los desafíos del desarrollo, desde la concepción, diseño, priorización de sus metas, como en el seguimiento y control del logro de sus resultados de eficiencia, eficacia y equidad. La sociedad civil es responsable de participar en los procesos de promoción, fortalecimiento y evaluación del desarrollo de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales, tanto municipales como de los demás órdenes territoriales. Esta participación refuerza, a su vez, el principio descentralizador que se pretende profundizar con la gestión y autonomía local.

América Latina ha avanzado de manera sustancial en este sentido, por lo cual los procesos de descentralización han sido acompañados de un afianzamiento de la democracia (véase Cuadro II-1 sobre la estructura política de algunos países de la región). Como se observa, cada vez es mayor el número de países que han establecido la elección directa de autoridades locales e implantan mecanismos que promueven una mayor participación ciudadana en los asuntos locales a través de cabildos, referendos o consultas y la misma posibilidad de revocatoria del mandato local y la participación de los usuarios en juntas de servicios. En algunas localidades se destaca la participación en el proceso de promoción de inversiones y de elaboración de presupuestos y en diversas formas de asociamiento municipal. En el nivel administrativo intermedio de gobierno (provincias, estados, departamentos o regiones) se ha avanzado igualmente en la elección directa de mandatarios, como puede observarse en Venezuela, Colombia, y más recientemente, en Paraguay. En el ámbito legislativo ha sido bastante importante la instauración de comisiones nacionales de descentralización por parte de los parlamentos, con participación de los distintos niveles de gobierno y de representantes de la comunidad y del sector privado. Como ejemplos están los casos recientes de Paraguay y Perú, donde dicha comisión está propiciando la presentación de nuevas iniciativas legales y de apoyo político al proceso.

CUADRO II-1

ESTRUCTURA POLÍTICA DE LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS EN AMÉRICA LATINA

País	Sistema de gobierno	Niveles de gobierno	Formas para la elección de los niveles de gobierno	Espacios de participación
Argentina (1)	Estado representativo, republicano y federal.	Gobierno nacional, gobiernos provinciales, municipalidades y comunas.	El Presidente es elegido por sufragio universal por cuatro años, con posibilidad de una reelección. La Provincia es la unidad política, con Constitución política propia y los tres poderes en sí misma. El gobernador es elegido directamente por cuatro años. Los municipios y comunas son regidos por el Intendente y los concejales, los cuales son elegidos en sufragio directo por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección.	La participación ciudadana se enmarca dentro del propósito nacional de priorizar la proximidad entre prestatarios y usuarios de los servicios. Vale aclarar que los espacios reales de participación dependen de la reglamentación constitucional de cada provincia.
Bolivia (2)	Gobierno unitario.	Cuatro niveles: nación, departamentos, provincias y secciones (municipio).	Elección directa de Presidente por 4 años. Designación Prefecto (departamento, presidente del consejo departamental), Subprefecto (provincia), Corregidores (Cantón). Designación de los consejeros departamentales por los concejales municipales, y elección directa de alcaldes y Concejo municipal por 5 años.	Ley de participación popular. Creación de Organizaciones Territoriales de Base, Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia, los cuales se componen de las comunidades indígenas y campesinas y las Juntas Vecinales.
Brasil (3)	República federativa de carácter de Estado democrático de derecho.	Existen tres niveles de gobierno: la nación, los Estados y los municipios.	El Presidente de la República es elegido directamente por un periodo de 5 años. Los gobernadores son los dirigentes de los Estados federales y son elegidos por voto directo o mayoritario por 4 años. Los gobiernos municipales (Prefectos) son elegidos también por sufragio universal por un periodo de cuatro años. Los municipios son considerados como miembros formales de la federación.	Los canales de participación varían de acuerdo con el ámbito de los programas y de la acción del gobierno local. La participación puede ser directa o indirecta en las entidades representativas de la sociedad, de la función pública y del gobierno que se trate. Ejemplos: Concejos municipales y regionales, programas de producción y prestación de servicios por grupos de beneficiarios, Comunidades eclesíásticas de base y las Sociedades de amigos de Barrio.

Colombia (4)	Descentralizado unitario, con carácter de Estado democrático de derecho.	Tres niveles: nación, departamento y municipio. Existe la posibilidad de crear provincias, regiones, distritos y territorios indígenas.	Elección directa de Presidente de la República (por cuatro años), gobernadores y asambleas departamentales, alcaldes, concejos municipales y juntas administradoras locales (por 3 años).	Revocatoria del Mandato, voto programático, plebiscito, tutela, referéndum, la creación de las Juntas Administradoras Locales, el Concejo Nacional de Planeación y la veeduría popular.
Chile (5)	Estado unitario	Cuatro niveles: nación, región, provincia y comuna.	Elección directa de Presidente (6 años); a nivel regional y provincial el Intendente y gobernador son designados por el Presidente de la República bajo el título de cargo de confianza del Presidente. El Alcalde y Concejo Municipal son elegidos directamente para un periodo de 4 años.	Creación de Concejos económicos y sociales municipales. Igualmente se reconoce la participación de las Juntas de Vecinos y las organizaciones sociales de base, las cuales surgen por inquietudes en torno a demandas sociales.
Perú (6)	Estado unitario, representativo y descentralizado.	Cuatro niveles: nación, regiones, provincias y distritos.	El Presidente es elegido por un periodo de cinco años con una posibilidad de reelección inmediata. El gobierno regional se compone por la Presidencia y el Concejo de Coordinación Regional, elegidos directamente por un periodo de 5 años, excepto el Presidente del Concejo que es elegido por los miembros de la institución. Las municipalidades rigen la alcaldía y el Concejo, éste conformado por los regidores, elegidos directamente para un periodo de 4 años. En general, estos cargos han sido por 3 años, pero a partir de 2002 su duración será de 5 años.	La participación ciudadana se organiza en Asambleas Vecinales y Distritales, en torno a necesidades sociales de orden local. Esta participación depende más de la voluntad del Alcalde y de su cercanía con las Juntas de Vecinos.

Fuentes:

1. Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público, N° 25 de 1995.
2. Constitución Política de Bolivia.
3. J. Rodrigues Afonso (1994), *Descentralização fiscal na América Latina: Estudo de caso do Brasil*, CEPAL; Serie Política Fiscal N°61, Santiago de Chile, 1994 y A. Rosenfeld (1994), *Descentralización y gobiernos locales en América Latina*. Programa de Gestión Urbana (PGU/PNUD/HABITAT/GTZ), Banco Mundial.
4. Constitución Política de la República de Colombia (1991).
5. Constitución Política de Chile (1980), artículo 3°. Este artículo fue modificado en 1991 para hacer más explícita la opción por la descentralización de la reforma constitucional de 1991.
6. César Zumaeta Flores (1996), Proyecto de Ley N° 1269/95-CR, *Ley de Bases de la Descentralización y Regionalización del País*, Congreso de la República del Perú, Mayo.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS ÁMBITOS ADMINISTRATIVO Y FISCAL

El proceso de descentralización apunta a la formación de una institucionalidad sólida a nivel local, que busca elevar la eficiencia de la administración municipal y que reconoce al gobierno local como contribuyente al proceso de desarrollo nacional en sus dimensiones económica y social. Los altos costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de buena parte de los servicios e inversiones de desarrollo que tienen lugar en el escenario local, sugieren que el traspaso gradual de estas funciones de administración al ámbito municipal puede reportar beneficios al desarrollo local. Sin ser exhaustivos, entre las ventajas que se prevé que tenga la gestión local para enfrentar estas decisiones, están: el conocimiento detallado de la realidad socio-económica local, que facilite la identificación y priorización de las inversiones; la oportunidad que ofrece la localidad, en cuanto a mejorar la coordinación entre diferentes actores y ejecutores de trabajos; el manejo de información básica de caracterización socio-económica, que permita mejorar la focalización del gasto público, corrigiendo así problemas de equidad; la generación de tipologías de proyectos que se ajusten a la realidad local; la posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en el proceso de mejoramiento urbano; la condición de control que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración local.

En este contexto, el objetivo fundamental del proceso de descentralización es generar las condiciones normativas e institucionales en los diferentes niveles territoriales, que aseguren que el Estado logre la mayor eficacia de las políticas públicas y las metas de equidad que han concertado en el ámbito político, con el propósito de hacer más eficiente su sector público.

De esta manera, la descentralización se traduce en el traspaso de competencias y recursos de gestión a las entidades territoriales locales, con el propósito de contribuir a una mayor eficacia de los objetivos del desarrollo en sus diversas dimensiones (Jordan, 1990). El impacto de este proceso es el fortalecimiento de las entidades territoriales. En particular, en las urbanas se observa el aprendizaje institucional y de gestión que éstas han tenido, en la apertura de espacios de participación ciudadana respecto en el manejo del entorno y en la toma de decisiones de desarrollo local.

CUADRO II-2
COMPETENCIAS MUNICIPALES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO EN
PAISES DE AMÉRICA LATINA

Tipos de funciones	Funciones propias	Funciones concurrentes con otro nivel de gobierno	Observaciones relativas al financiamiento
1. Tradicionales <i>1.1. Servicios públicos</i> Agua potable y saneamiento básico Electricidad Teléfono	X X X		La principal fuente de financiamiento viene por los cargos y tarifas a los usuarios. En algunos casos, cuando se requieren inversiones significativas, los municipios han tenido acceso al endeudamiento.
<i>1.2. Servicios generales urbanos</i> Recolección de residuos Parques y recreación Aseo de calles Operación del municipio	X X X X		El financiamiento de varios de estos servicios proviene tanto de tributación local como de los respectivos cargos y tarifas a los usuarios.
<i>1.3. Transporte e infraestructura urbana</i> Pavimentación y reparación de vías Carreteras Puentes Alumbrado de calles Transporte masivo	X X X	X X	El financiamiento ha contado con el uso de las contribuciones por mejoras, el cofinanciamiento del sector privado (concesiones), el acceso al endeudamiento y, quizás por el alto volumen de recursos comprometidos, ha sido necesaria la concurrencia financiera del nivel central.
2. Servicios sociales Educación básica Atención primaria en salud Bienestar social Vivienda		X X X X	Financiamiento generalmente proveniente de subsidios, aportes presupuestales y distintas modalidades de transferencias intergubernatales, como los mismos fondos de inversión social.
3. Promoción del desarrollo local y regional Fomento productivo y actividades de gestión ambiental.		X	Adicional a las fuentes propias tradicionales, está la participación del sector privado.

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina (1998).

Como se observa en el Cuadro II-2, tradicionalmente la actuación de los gobiernos locales ha estado restringida a la administración de obras de infraestructura a través de tasas, cargos y tributos locales, restringiendo su participación en las demás funciones sociales y económicas del Estado, en gran medida por las disposiciones del nivel central. En el pasado, las competencias locales también abarcaron, en gran medida, la prestación de servicios públicos locales, como el servicio de agua, teléfonos, recolección de residuos, mantenimiento de parques y centros de recreación y el aseo de calles, junto con la administración del municipio; ello, con un financiamiento basado en cargos a los usuarios y en algunos casos, con acceso al crédito. Por su parte, la construcción y mantenimiento de infraestructura urbana relacionada con la pavimentación y reparación de vías, carreteras, puentes, alumbrado de las calles, transporte masivo, se hizo posible a través de un financiamiento del presupuesto nacional, cobros a los usuarios, cargos y contribuciones y, en alguna medida, a través de concesiones con el sector privado.

Con el posicionamiento gradual de la descentralización como estrategia del desarrollo, a las localidades urbanas se les han venido asignando mayores responsabilidades, en particular respecto a la prestación de servicios sociales básicos en educación primaria, salud básica, bienestar social y vivienda, con un financiamiento principalmente a través de subsidios, aportes presupuestales y distintas modalidades de subvenciones y transferencias (véase Cuadro II-2). Con estas medidas, se busca una mayor eficiencia en razón a que la localidad cuenta con información más real para la priorización de inversiones, tiene mayor capacidad de coordinación entre actores y recursos, tanto humanos como financieros, puede inducir directamente la participación de la sociedad civil y conoce su propia caracterización socioeconómica. Esto puede contribuir a una focalización más directa del gasto en sectores poblacionales más deprimidos. Desde esta perspectiva, entonces, la localidad tiene dos grandes responsabilidades: la administración de la prestación de servicios para el logro de una mayor eficiencia y la focalización del gasto, en búsqueda de mayor equidad social.

Las urgentes políticas sociales y los programas de combate a la pobreza requieren tanto de las orientaciones del nivel nacional, como de la responsabilidad compartida con otros niveles de gobierno, particularmente del nivel local. Es útil reconocer distintos estadios o etapas en el desarrollo social. En una etapa inicial, parte significativa de los esfuerzos deben orientarse a crear oferta de servicios básicos (educación, salud) y a estimular (incentivar) la demanda por ellos en los sectores pobres. En una fase siguiente, cuando los servicios y programas han adquirido una cobertura amplia, corresponde focalizar la atención en los sectores, grupos y áreas geográficas rezagadas. Por otro lado, una vez masificado un servicio, resuelto el problema del acceso, emerge el tema de la calidad de los servicios. Cuando el problema prioritario es el de acceso o cobertura,

la equidad en general se entendió (así fue en Chile y Costa Rica) como servicios y programas homogéneos para las distintas regiones y áreas a lo largo del país. Cuando el problema prioritario es el de la calidad, y de brechas sociales en calidad, se requiere indispensablemente de políticas selectivas y diferenciadas, único camino para responder a la diversidad. En esta fase, la descentralización se hace indispensable y así lo han entendido las municipalidades que vienen incorporándose en la gestión social. Esta tendencia hacia una municipalización de los servicios sociales en la región viene siendo objeto de investigaciones recientes (Mascareño, 1996) cuya síntesis se presenta en el Cuadro II-3.

El traspaso de mayores responsabilidades y recursos a los municipios es un proceso complejo, más aún cuando la mayoría de las ciudades latinoamericanas y las pequeñas localidades urbanas no cuentan con la experiencia técnica en la administración de su gestión ni con los suficientes recursos financieros y humanos para el logro de sus objetivos sociales. De hecho, la pobreza aumentó dramáticamente en la región durante el período en el cual muchos países traspasaban la autoridad del gasto a los gobiernos locales. En ocasiones, estos gobiernos responden más a sus necesidades, pero si sus acciones no están coordinadas con los programas nacionales, no son sostenibles en términos fiscales y, en muchos sentidos, son inherentemente inequitativas e ineficientes bajo las condiciones actuales (Campbell, 1994).

CUADRO II-3

CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN SOCIAL EN EL NIVEL MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Servicio	Rasgos sobresalientes de la gestión
Educación (injerencia municipal en 7 países)	La función predominante en la municipalización es la ejecución del servicio de educación primaria; por lo general se realiza en todos los tamaños de municipios, a pesar que en países como Chile y Brasil el municipio participa en el financiamiento. En casos como Honduras, México y Nicaragua, el municipio presta el servicio en la educación secundaria.
Salud (injerencia en 7 países)	Prestación de los servicios de salud primaria por parte de los municipios. En países como Brasil, Chile y México, el nivel municipal participa en la planificación y el financiamiento. En Brasil, Nicaragua y Perú, el municipio participa en los servicios intermedios ambulatorios.
Vivienda (injerencia en 8 países)	El servicio de vivienda: en algunos casos, solo se ejerce la función de financiamiento, en otros solo se ejecuta, y en varios países la participación municipal en la gestión de vivienda se discrimina de acuerdo con el tamaño del municipio. En Brasil, por ejemplo, se formulan políticas, se planifica, se financia y se ejecuta sólo en municipios mayores de 100.000 habitantes.
Seguridad (injerencia en 7 países)	Las funciones municipales no obedecen a patrones homogéneos. En México, por ejemplo, se establecen prácticas centrales para todos los tamaños municipales. Sin embargo, en Costa Rica se cumplen estas funciones solo para municipios superiores de 500.000 habitantes.
Saneamiento (injerencia municipal en 16 países)	El manejo de desechos sólidos por parte del municipio resalta como una gestión central por parte de los municipios latinoamericanos. A su vez, para la gestión de las redes de agua potable se ejercen funciones de financiamiento y ejecución. En general, las labores de saneamiento surgen como las más afines a la gestión municipal.
Bienestar social (injerencia municipal en 4 países)	La gestión municipal en los servicios de bienestar social es sumamente limitada. Sólo en Honduras existe participación en todas las funciones y, más restringidamente, en Bolivia, Nicaragua y Perú.
Transporte (injerencia municipal en 10 países)	La función predominante a nivel municipal es la ejecución. En casos de municipios de mayor tamaño (más de 200.000 habitantes), se ejerce la función de financiamiento. Excepcionalmente, países como Brasil y Honduras contemplan todas las funciones para cualquier tamaño municipal. Se trata de un servicio de gran presencia en el municipio.
Nutrición (injerencia municipal en 7 países)	Los servicios de nutrición a nivel municipal son débiles. Excepcionalmente, se ejercen funciones diferentes en municipios de tamaños mayores a 500.000 habitantes (México y Perú) y en los diferentes tamaños en los casos de Brasil y Honduras.
Recreación (injerencia en 15 países).	Estos servicios aparecen como fundamentales en la gestión social municipal. En el municipio se ejercen funciones de planificación, financiamiento y ejecución. En general, se ejecutan estos servicios en los diferentes rangos municipales.

Fuente: C. Mascareño (1996), *Municipalización de los Servicios Sociales en América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela. El estudio se elaboró en base a una encuesta municipal aplicada a 16 países de la región.

En este contexto, la superación de la pobreza, la protección y el saneamiento ambiental constituyen un gran desafío, en circunstancias donde el sistema público local se ve enfrentado a asumir efectivamente, y con sus propios recursos, la ejecución de programas sociales. Por tanto, resulta conveniente el apoyo financiero de los diferentes niveles, en especial del nivel nacional a través de instrumentos como los fondos de inversión social, subsidios directos a la demanda y las diferentes modalidades de transferencias intergubernamentales.

Complementariamente, para afrontar estos impactos no esperados del proceso de descentralización, la transferencia de recursos y competencias debe realizarse simultáneamente con un fuerte proceso de desarrollo normativo y jurídico, la prestación de asistencia técnica y capacitación a los administradores locales en términos tanto de manejo de recursos financieros, como en cuanto a la administración y gestión de sus nuevas funciones.

Un tercer grupo de competencias corresponde a la promoción del desarrollo económico local, área relativamente nueva para las municipalidades. Esta mayor preocupación se enmarca en el contexto de la globalización y apertura económica, en el cual a las ciudades se les exige mayor competitividad económica para poder insertarse en el mercado internacional. El debate de la descentralización se ha centrado en las condiciones que las ciudades deben cumplir para convertirse en el motor central del proceso de desarrollo. Se trata que la ciudad adquiera un papel protagónico en la promoción del desarrollo.

De esta manera, el tema de la promoción del desarrollo enfrenta a las ciudades a grandes desafíos. Por una parte, se trata que ella adquiera la destreza institucional para que logre su total autonomía en la toma de sus decisiones estratégicas y la total discrecionalidad sobre las prioridades de su gasto; esto incluye el diseño de procedimientos flexibles que se adecuen a las dinámicas tanto políticas, como económicas y sociales, la participación ciudadana en la gestión municipal, la transparencia total de las decisiones políticas y fiscales y el acceso a información permanente y coherente para la generación de una cultura de evaluación de la gestión pública municipal.

Por otra parte, implica que la ciudad se convierta en promotora del fomento productivo, esto es, que la administración urbana diserte con los agentes económicos sobre las ventajas comparativas con que la ciudad cuenta para insertarse en el mercado internacional y cree incentivos reales a la competencia, la eficiencia recaudatoria, acceso a nuevas fuentes de crédito, alianzas estratégicas con el sector privado, la búsqueda de fuentes innovadoras de recursos propios para el financiamiento del gasto público local, a través de impuestos y tasas a cargo de sus propios pobladores. Esto, además de crear mejores condiciones económicas para las ciudades, también promueve la demanda por información, transparencia, y *accountability* política y fiscal.

En aras de cumplir con las mayores competencias y expectativas que se desprenden del proceso descentralizador en la mayor parte de los países latinoamericanos se han establecido recientemente marcos constitucionales y legales que apuntan a una distribución más clara de las responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno (véase Cuadro II-4 sobre avances del proceso).

CUADRO II-4
AVANCE DEL PROCESO NORMATIVO DE
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y
FISCAL

País	Cambios normativos
Argentina (1)	La Constitución de 1994 define la necesidad de establecer las funciones, servicios y recursos a cargo de cada nivel de gobierno. Dentro del Plan de Convertibilidad (1991) y ajuste a la crisis fiscal, la descentralización fiscal se reformula como una estrategia de saneamiento fiscal y financiero de las provincias, y una incipiente estrategia de reformas estructurales relativas a las privatizaciones, administración y gestión descentralizada, para fortalecer los sistemas tributarios y racionalizar las políticas de gasto público.
Bolivia (2)	La reforma constitucional de 1985 estableció las elecciones de autoridades locales cada dos años y autorizó a las municipalidades para recaudar impuestos y definir sus inversiones. La ley de participación popular de 1994 asignó nuevas responsabilidades a los municipios, municipalizó el territorio nacional y otorgó atribuciones a organizaciones sociales territoriales; en 1995 se decretó la ley de descentralización administrativa del poder ejecutivo departamental, que permite armonizar la intervención de los sectores en su territorio (departamento), vinculando el nivel nacional con el municipal.
Brasil (3)	La Constitución de 1988 fortaleció la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. Los municipios establecen su propia organización político-administrativa, a través de las leyes orgánicas constitucionales. Se incrementaron las transferencias intergubernamentales, particularmente el FPE (Fondo para la Participación de los Estados) y el FPM (Fondo para la Participación de los Municipios).
Colombia (4)	En 1986 la reforma municipal estableció la elección popular de alcaldes, y se promulgó la Ley 12, mecanismos mediante los cuales se aumentaron los recursos disponibles y las responsabilidades a los municipios. En 1991 se promulga la nueva Constitución política, la cual declara al país como un Estado Social de Derecho, en la forma de república unitaria y descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Los principales desarrollos normativos de la Constitución en fortalecimiento municipal son: Ley 60/93, por la cual se dictan las normas orgánicas sobre la distribución de competencias y los recursos; la ley 136/94, que establece el régimen municipal, y la Ley 142/94, que reglamenta la prestación de los servicios públicos.
Chile (5)	En 1974 comenzó el proceso de regionalización de Chile, que dividió el territorio nacional en 13 regiones y 51 provincias. Se creó una estructura institucional y administrativa de respaldo a la administración regional para apoyar una gestión territorial y descentralizada, por medio de los Concejos Regionales de Desarrollo, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y las Secretarías

Perú (6)	<p>Regionales Ministeriales. En 1979 la Ley de Rentas Municipales triplicó los recursos; en 1981 se traspasó a las comunas la administración de salud y educación en 1992 se modificó la Constitución para la elección de concejales y alcaldes, y en 1993 se establecieron los gobiernos regionales. En 1996 se instauró la elección popular de alcaldes.</p> <p>En 1979 la Constitución estableció una organización estatal descentralizada. En 1989 se constituyeron las regiones y se eligieron los gobiernos regionales. En 1993 se promulga una nueva Constitución y comienza su respectivo desarrollo normativo. Dentro de las principales normativas están: la ley de bases de descentralización y regionalización, ley de constituciones regionales, ley orgánica de regiones y gobiernos regionales, ley orgánica de municipalidades, entre otras. Adicionalmente, se estableció la Comisión Nacional de Descentralización por parte del Congreso, cuya actividad central es la elaboración de estudios tendientes a fortalecer el proceso de descentralización. Existe un marco legal que permite las concesiones y donde la autonomía fiscal municipal es relativamente alta en las obras locales.</p>
----------	--

Fuentes:

1. Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina (1998).
2. H. Vargas (1991), Las reformas municipales y la capacidad de gestión en Bolivia: casos de Cochabamba y Montero, en F. Carrión, F., Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
3. J. Rodrigues Afonso (1994), *Descentralização fiscal na América Latina: Estudo de caso do Brasil*, CEPAL; Serie Política Fiscal N°61, Santiago de Chile.
4. J. E. Vargas y A. Sarmiento (1997), *Características de la Descentralización Colombiana*, CEPAL, Serie Reforma de Políticas Públicas N° 49, Santiago de Chile.
5. M. Marcel y J. Espinoza (1994), *Descentralización Fiscal: El caso de Chile*, CEPAL, Serie Política Fiscal N° 57, Santiago.
6. C. Zumaeta (1996), Ley de Bases de la Descentralización y Regionalización del País, Congreso de la República del Perú.

A manera de ejemplo, en Colombia se ha expedido una ley de competencias y recursos que desarrolla los preceptos de la nueva Constitución de 1991, estableciendo una delimitación de las responsabilidades departamentales. Asimismo, en Chile se avanza en esta materia y se clarifica el papel de los gobiernos regionales. Recientemente, en Bolivia, con las leyes de participación popular y descentralización administrativa, se delimita claramente el papel de las municipalidades y se le da nuevo contenido a las prefecturas departamentales. En Argentina, las competencias locales se definen fundamentalmente en las respectivas constituciones provinciales, dándose en algunas de ellas un mayor avance en la gestión local. Conviene señalar que buena parte de estos avances conciernen a la asignación de mayores competencias administrativas en las áreas sociales, como lo muestran los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. Sin embargo, en algunos países subsisten serias dificultades relacionadas con la transición a una gestión más descentralizada en este campo. En el caso de Venezuela existe un esquema de transferencias negociadas que a pesar de la inercia inicial ha empezado a mostrar experiencias interesantes en la asunción de mayores responsabilidades por parte de los estados.

Uno de los campos de mayor experimentación es el del diseño de las transferencias intergubernamentales. La revisión de estos sistemas incorpora nuevos criterios que toman en cuenta tanto factores de distribución del ingreso y la pobreza, como de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa. Quizás la experiencia reciente de Colombia y de algunas provincias argentinas como Mendoza han incentivado la búsqueda de una mayor eficiencia y equidad en la distribución territorial de las transferencias intergubernamentales. En la actualidad, este es uno de los temas prioritarios en buena parte de los países de la región.

C. FINANCIAMIENTO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Como se ha señalado, el tema del financiamiento de las mayores competencias y funciones transferidas hacia las localidades es parte fundamental del análisis de los procesos de descentralización en América Latina. La descentralización resulta poco efectiva si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados que les permitan adelantar, de manera responsable, la gestión y provisión de los servicios asumidos.

La preocupación central de mejorar la provisión descentralizada de bienes y servicios implica contar, necesariamente, con una asignación clara de responsabilidades de gasto e ingresos en el nivel local, y en este sentido, mayores posibilidades de gestión local en la movilización de recursos y nuevas opciones que permitan superar las carencias financieras y sus posibles repercusiones en términos de niveles de cobertura y calidad de los mismos servicios.

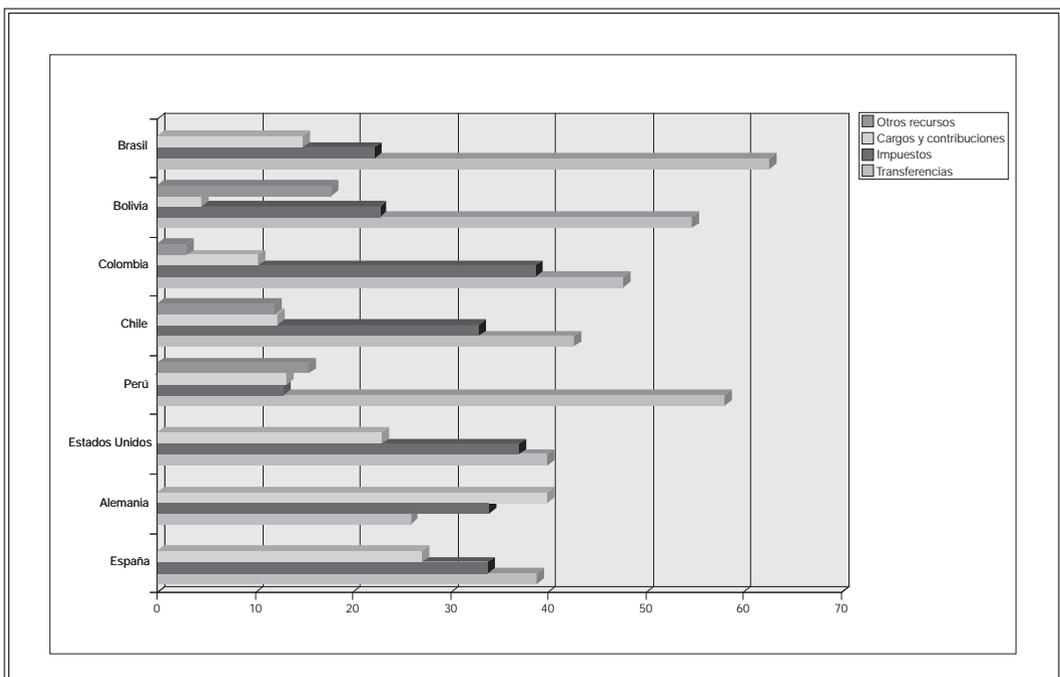
Reconociendo los importantes avances dados en materia de descentralización fiscal en buena parte de los países latinoamericanos, el financiamiento local sigue estando caracterizado, en general, por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus principales impuestos locales, una alta participación de las transferencias intergubernamentales, un uso reducido de los cargos a usuarios y contribuciones especiales, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno. Lo anterior nos ofrece como resultado una permanente brecha financiera a nivel local, que dificulta la gestión y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralizadores en la región. En este contexto, adquiere importancia reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las municipalidades.

Las municipalidades latinoamericanas han señalado, de tiempo atrás, la alta concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho al mismo sistema de financiamiento local para generar mayores recursos. Una rápida mirada sobre la distribución de los ingresos por niveles de gobierno en los países de la región, nos permite corroborar la reducida participación de las finanzas locales en el consolidado. La participación de los gobiernos municipales en el total de

los ingresos sigue siendo bastante baja, oscilando entre un 10 y un 15% en los últimos años. Lo anterior se refuerza si comparamos estas cifras respecto a algunos países industrializados, en donde la participación del nivel municipal en el ingreso público total es significativamente más elevada (entre un 25 y un 35%). Lo anterior deja entrever que en el ámbito latinoamericano, sin duda, existe un amplio camino por avanzar en el fortalecimiento de las finanzas locales.

De otra parte, si se observa en el gráfico II-1, la estructura de las finanzas municipales para un conjunto de países de la región, incluyendo entre ellos los que han tenido mayores avances legales como Brasil y Colombia, se encuentra que las municipalidades vienen recaudando una pequeña proporción de los ingresos a través de recursos propios, en particular impuestos locales y cargos y contribuciones, lo que refleja la fragilidad de las finanzas y la alta dependencia de fuentes externas, como las mismas transferencias intergubernamentales. Esta situación se ilustra con mayor claridad al comparar esta estructura con la de algunos países industrializados donde, en promedio, las dos terceras partes del financiamiento proviene de los recursos propios, lo que evidencia una situación financiera más sólida y sostenible frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles.

GRÁFICO II-1
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES:
COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
Y EUROPA



(continuación)

Recurso	España	Alemania	Estados Unidos	Perú	Chile	Colombia	Bolivia	Brasil
Transferencias	38.9	26.0	40.0	58.1	42.7	47.8	54.7	62.7
Impuestos	33.9	34.0	37.0	13.0	32.9	38.8	22.8	22.3
Cargos y contribuciones	27.2	40.0	23.0	13.3	12.4	10.4	4.6	15.0
Otros recursos	n/d	n/d	n/d	15.6	12.0	3.0	17.9	n/d

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina (1998).

n/d: datos no disponibles.

Conviene hacer, de manera breve, una rápida revisión de la situación actual de las principales fuentes de recursos con que cuentan las municipalidades en los países de la región (ver gráfico II-1). Un primer aspecto a señalar tiene que ver con la tributación local y la tendencia de debilitamiento que ha tenido en las últimas décadas, a pesar de esfuerzos recientes y puntuales de fortalecimiento promovidos en algunos países y que señalaremos más adelante. Hay que ser conscientes que las municipalidades todavía actúan con un marco jurídico y legal bastante restrictivo que deja un escaso margen de actuación a las localidades.

La tributación local descansa fundamentalmente en impuestos, como el impuesto territorial, el de las patentes municipales e impuestos a los vehículos, entre los más importantes, los cuales en su conjunto pueden representar en promedio el 80% de la tributación local.

Un rápido análisis a una de las principales fuentes de recursos, como lo es el impuesto territorial ó inmobiliario, muestra como la base del tributo, es decir, el avalúo catastral, está significativamente por debajo de los valores comerciales, a pesar de los esfuerzos de las autoridades gubernamentales por actualizar y modernizar la administración del catastro. De la revisión de la experiencia internacional, se desprende que a pesar de los problemas que aún se enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de estrategias tendientes a la actualización de la base del tributo y la modernización de la administración del recaudo. En el recuadro II-2 se mencionan un par de experiencias exitosas, que refuerzan la conveniencia de una mayor autonomía y modernización de la administración tributaria.

RECUADRO II-2

IMPUESTO INMOBILIARIO: ALGUNAS EXPERIENCIAS EXITOSAS

La ciudad de Santafé de Bogotá ha estado caracterizada por el rezago considerable del avalúo catastral frente al valor comercial del inmueble y, por tanto, el deterioro significativo en el recaudo del impuesto predial fue uno de los factores determinantes para el establecimiento de un nuevo marco legal que permitiera hacer ciertas reformas al régimen fiscal de la ciudad, adoptándose en 1994 la figura del autoavalúo como base imponible del gravamen, así como un conjunto de normas de procedimiento para su adecuada administración (declaración privada del impuesto y pago a través del sistema bancario y algunos incentivos fiscales). El resultado más evidente a partir de ese año, fue el significativo incremento del recaudo del predial, especialmente en el primer año de aplicación, donde los ingresos se duplicaron por este concepto. Este incremento se debió, fundamentalmente, al aumento de predios que pagaron el tributo, produciéndose una mejor distribución de la carga tributaria entre los habitantes de la ciudad. En el caso de Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1993 (norma básica del proceso de descentralización) eliminó la participación directa del gobierno central al definir el impuesto a la propiedad inmueble como ingreso municipal. En razón a ello, tal como ocurrió en La Paz, se asumió directamente la administración y recaudación del impuesto, dándole una alta prioridad a su potencialidad y modernización en su administración y recaudo, lo que condujo a un significativo crecimiento de lo recaudado en la ciudad, llegando casi a duplicar la cifra en el año 1994. De manera complementaria, se promovieron a nivel local esfuerzos para modernizar el proceso de recaudación, como la implantación de un sistema computarizado de carácter integrado para el registro de contribuyentes y actividades importantes de fiscalización. En cuanto al caso de Quito, se resalta la iniciativa de la ciudad de modernizar su catastro a través de un sistema que se denominó el CIMA (Catastro Integral Multifinanciado Automatizado) que fue adelantado con recursos técnicos, humanos y financieros propios, ampliándose en 1994 al área rural cuando, se expidió la Ley del Distrito Metropolitano. Estas modificaciones fueron acompañadas de una importante respuesta ciudadana, que se vio reflejada en un aumento significativo del recaudo del impuesto predial que posteriormente se tradujo en obras prioritarias locales.

Fuente: CEPAL (1998), *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G. 1997 [SES.27/3]), Santiago de Chile

Respecto a los cargos a usuarios, tarifas y contribuciones, en las últimas décadas se observa una mayor utilización de este instrumento para la financiación directa de un servicio que se presta hacia el contribuyente. Es, quizás, el ejemplo más claro donde la legislación municipal de los distintos países latinoamericanos permite un papel activo de la localidad en la generación de recursos por este concepto. No obstante, continúan teniendo un relativo bajo peso en la estructura de ingresos de las municipalidades de la región. Entre las modalidades de esta fuente de financiamiento se tienen, por una parte, los cobros a usuarios por prestación de servicios públicos locales básicos y otras actividades urbanas. Por otra parte, vienen impulsándose las llamadas contribuciones de mejoras o valorización, las cuales están estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria. Hoy en día son utilizadas exitosamente por algunas ciudades de países como Colombia y México, con el fin de captar ingresos que pretenden recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. En el recuadro II-3 se observa como esta importante herramienta viene promoviendo una mayor responsabilidad de la comunidad al reforzar la vinculación entre los potenciales

beneficiarios de las mismas, dando lugar a lo que podríamos llamar un “contrato político” para el financiamiento de la infraestructura municipal. Es, sin duda, una “veta” de recursos por explotar en las grandes ciudades y especialmente en las ciudades intermedias de la región, donde su utilización para el financiamiento urbano todavía es muy reducida. Incluso países como Chile no la tienen contemplada en su ordenamiento local, y en otros casos como Bolivia y Paraguay, a pesar de estar contemplada jurídicamente, no es utilizada en la práctica.

RECUADRO II-3

LA CONSTRUCCIÓN DE MEJORAS: UTILIZACIÓN EXITOSA EN ALGUNAS CIUDADES GRANDES E INTERMEDIAS DE AMÉRICA LATINA

Este instrumento financiero a nivel local se caracteriza por ser una especie de reembolso o «contribución» que los propietarios directamente beneficiados hacen a la municipalidad en razón del mayor valor obtenido en su propiedad inmueble, a raíz de la obra pública realizada. Este ha sido bastante utilizado en el caso colombiano, especialmente en ciudades grandes e intermedias tales como Medellín, Cali, Pereira, Manizales, Armenia, Ibagué, Bucaramanga y Valledupar, entre otras. El criterio fundamental en su utilización ha sido la recuperación del costo de la obra realizada y el prorrateo de la misma entre los propietarios de los inmuebles de la zona de influencia, a través de algún método matemático (a manera de ejemplo, área del predio, tamaño del frente, construcción de índices según variables económicas, etc.) y con alguna participación de los propietarios en la discusión del presupuesto y distribución de la contribución, así como en el seguimiento y vigilancia de la inversión de los fondos. Para ilustrar su importancia, se puede afirmar que constituye la tercera fuente de generación de recursos propios en las ciudades mencionadas, y tan solo es superada por los impuestos predial y de industria y comercio. En otros casos, como el aplicado recientemente por la municipalidad de Tijuana (México), el esquema para el financiamiento del plan prioritario de obra pública local, conocido como el Plan de Activación Urbana, resulta de una combinación entre recursos de la municipalidad, el aporte del sector privado y una contribución de mejoras, con la cual la comunidad beneficiada asume una parte del costo del Plan. La aplicación del esquema mencionado fue objeto de una encuesta de opinión para verificar la disposición de la población al cofinanciamiento del Plan y, aún más importante, a una consulta pública o «referéndum» en 1994, siendo ampliamente apoyado por la comunidad (66% de los votos). La contribución de mejoras ha permitido la financiación del mayor plan de obras públicas que haya emprendido la ciudad (170 millones de dólares).

Fuente: CEPAL (1998), *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G. 1997 [SES.27/3]), Santiago de Chile

El fortalecimiento de los ingresos propios a nivel local requiere del incentivo hacia una mayor creatividad financiera, que promueva la canalización de nuevos ingresos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal (contratos de concesión, etc.), que en su conjunto permita incrementar la ponderación de los recursos propios en relación al total de ingresos locales. Si bien es un tema de desarrollo reciente y de creciente interés local en países como Colombia, Chile y Perú, cabe destacar a manera de ejemplo el caso de la ciudad de Santiago y algunas ciudades intermedias de Chile donde

se vienen promoviendo concesiones en proyectos de mejoramiento de vías, conservación de parques y playas, entre otros servicios.

Las transferencias intergubernamentales, si bien son justificables como un mecanismo para asegurar una adecuada equidad fiscal entre las distintas municipalidades que tienen la base tributaria desigualmente distribuida, han tendido a ser la principal base de financiación de los procesos de descentralización. Los ingresos por esta fuente constituyen, en muchos casos, una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el nivel local. En una buena parte de las municipalidades, especialmente de tamaño pequeño, constituye la fuente más importante de financiamiento y puede llegar a representar entre el 70 y el 95% del total de sus ingresos. En las ciudades intermedias, esta participación puede oscilar entre un 30 y un 60%, y en las grandes urbes, entre un 10 y un 35%.

Algo que debe destacarse es la tendencia al aumento de las transferencias en las distintas experiencias descentralizadoras de la región. Para países como Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela, y en menor medida en otros, se han aumentado significativamente las transferencias, constituyéndose en el principal soporte del proceso descentralizador y, en algunos casos, generando una interesante discusión sobre sus posibles impactos macroeconómicos y redistributivos. En otros países, como Argentina, Chile y Paraguay, el crecimiento ha sido más moderado dado el margen de discrecionalidad que ejerce el nivel nacional en su asignación. El hacer que esta fuente tienda a ser la base principal del financiamiento de la descentralización, como ha sido la práctica reciente de buena parte de los países, necesariamente desincentiva el esfuerzo fiscal local y restringe la misma autonomía fiscal.

Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener nuevos recursos para la financiación de obras prioritarias, y que obviamente suscita grandes inquietudes y polémica para el nivel central por sus posibles efectos sobre la estabilidad macroeconómica, está el acceso al endeudamiento. Salvo la utilización que se ha hecho por parte de las ciudades grandes e intermedias de países como Brasil, Colombia y Ecuador, la norma ha sido una baja utilización de la capacidad de endeudamiento y, en general, un incipiente desarrollo del mercado de capitales en el nivel local latinoamericano.

Si bien los problemas del financiamiento local son distintos en cada país, éstos giran fundamentalmente alrededor de la suficiencia financiera de los gobiernos locales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. El desbalance fiscal de las municipalidades, frente a crecientes necesidades de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes. En este sentido, la mayor autonomía fiscal a nivel local, aunque tímida y limitada, es sin duda uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales

promovidas en los países de la región. En cuanto al diseño de las transferencias, es importante que su diseño y distribución sea lo más simple y transparente posible. Es esencial vincular de una manera estrecha su utilización y sus bondades con los demás instrumentos del financiamiento local.

Asimismo, el sistema de financiamiento municipal requiere de una mínima coordinación institucional y del apoyo técnico para la consecución de una efectiva planificación y financiamiento de las responsabilidades del nivel local, como de las que viene adelantando con la concurrencia de otros niveles de gobierno. En este sentido, debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las municipalidades; para ello, se requiere adelantar acciones en el campo territorial como es, entre otras, la puesta en marcha de agresivos programas de coparticipación del recurso humano y de mejoramiento de la capacidad gerencial de las autoridades locales. Esto implica contar con adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y promover una más transparente y efectiva rendición de cuentas y control ciudadano en el proceso presupuestario y de planificación. Una experiencia exitosa en esta materia ha sido aplicada por algunas ciudades como Porto Alegre, en Brasil (véase Recuadro II-4).

RECUADRO II-4 MAYOR CONTROL CIUDADANO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La Alcaldía de Porto Alegre (Brasil) ha puesto en marcha un proceso de presupuesto participativo, que tiene como objetivo la participación de las poblaciones en la definición de la asignación de recursos e inversiones anuales de la prefectura, teniendo como premisa básica el control de la ciudadanía sobre la gestión pública. Este proceso parte del esquema general del presupuesto ordinario municipal y define claramente las actividades a realizar durante el año con la participación de los delegados de las distintas zonas en que está dividida la ciudad a través de un Concejo de Presupuesto Participativo (CPP). Este Concejo establece las reglas de juego o criterios para la selección de prioridades de inversión para el año siguiente, así como la conformación de equipos de trabajo a nivel sectorial (salud, educación, desarrollo urbano, entre otros). Con las orientaciones dadas y la coordinación de la municipalidad, se realiza un trabajo de campo a nivel de barrios para constatación de demandas ciudadanas y priorización de obras por zona, que es presentado al CPP. Seguidamente, la administración local elabora una primera propuesta de presupuesto de inversión, que es remitido al ejecutivo local y retorna nuevamente al CPP, donde una vez revisado, el Plan de inversiones que establece cada obra con su costo, órgano responsable y plazos de ejecución se estructura a finales de año. Finalmente este Plan es ampliamente distribuido en la población para su seguimiento y control. Esta experiencia exitosa se ha acompañado del proyecto "Porto Alegre, Mais Cidade Constituinte", que tiene como objetivo definir matrices para el futuro de la ciudad. Asimismo, se ha constituido recientemente una institución comunitaria de crédito (Portosol) para micro y pequeñas empresas, que en su conjunto con las actividades del presupuesto ha fortalecido la credibilidad de la comunidad y su nuevo estilo de gestión local. Por otra parte, se han dado algunos efectos interesantes en términos del vínculo entre obras demandadas e impuestos a recaudar, que se han reflejado en un aumento sustancial de los recursos propios y en una mejor posición financiera de la ciudad. Finalmente, se podría mencionar que este proceso se ha convertido en una especie de «contrato» político y fiscal entre la ciudadanía y la administración.

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina (1998).

Complementando lo anterior, la estructura del financiamiento municipal debe estar soportada en el balance y la combinación adecuada de los diversos instrumentos mencionados, en virtud de sus atributos y potencialidades; para tal efecto, algunos priorizan el esfuerzo y la autonomía fiscal (tales como los impuestos, tasas y contribuciones), otros tratan de resolver problemas de equidad en la utilización de los recursos (tales como las transferencias, fondos de cofinanciación o de inversión social, entre otros). Esta combinación de recursos debe promover una adecuada relación entre los ingresos propios y las competencias que le han sido asignadas. En este sentido, se recomienda preferentemente la utilización de impuestos locales como el inmobiliario, los cobros a usuarios o tarifas y las contribuciones especiales, como los instrumentos que promuevan una mejor asignación de recursos. La legislación en esta materia exige una mayor creatividad financiera y una cierta flexibilidad del sistema impositivo, que permita a los gobiernos locales tener una mayor autonomía para fijar sus propias tasas de impuestos y determinación de tarifas. Complementariamente, es recomendable una mayor flexibilidad por el lado del gasto que responsabilice cada vez más al gobierno local en la priorización y ejecución de programas prioritarios de inversión.

En este contexto, los países de la región han tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente al financiamiento local, y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas. Pero estas, quizás, no han sido tan difundidas como los mismos problemas, razón por la cual hemos querido darles un especial realce. Como se evidencia en la experiencia latinoamericana, estas mejores prácticas han abordado los distintos campos de la problemática en cuestión, comprendiendo la revisión de las modalidades de transferencias intergubernamentales, con miras a una mayor eficiencia y equidad del gasto descentralizado; una modernización de la tributación local, y un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local; una efectiva participación de las comunidades en la fiscalización del gasto; y, finalmente, regulaciones al endeudamiento territorial, tendiente a minimizar los posibles efectos macroeconómicos. Sin duda, este conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar, mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas que se pueden dar entre las municipalidades de los países de la región, en ciertas áreas críticas del financiamiento municipal.

A manera de conclusión general, los gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionables con las responsabilidades asignadas. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales es esencial para el proceso de descentralización y autonomía local.

D. CONSIDERACIONES FINALES

La puesta en marcha de políticas de descentralización y el rápido proceso de urbanización que han caracterizado el escenario latinoamericano, exige el gran desafío de reconceptualizar el tema de la ciudad, no solo como centro motor del desarrollo local y eje articulador de la internacionalización, sino también como el espacio más propicio para la profundización de la democracia.

Esta reconceptualización impone una agenda de discusión, que pasa por identificar las estrategias para generar dinámicas competitivas afines a las exigencias de la economía global; la apertura real de espacios de autonomía tanto financiera como de competencias que le permitan a la ciudad profundizar sus objetivos de desarrollo, pero además, implica que en ella se creen mecanismos concretos para las prácticas participativas y de concertación.

Esta reconceptualización, para el caso de América Latina, es un ejercicio muy complejo no solo por las condiciones económicas, geográficas, culturales y sociales propias de los países, sino por el papel que las naciones tradicionalmente han jugado en el escenario internacional. Esto implica que se debe tener en cuenta no solo las condiciones históricas que permitieron la conformación de los Estados, sino también los patrones que han regido las dinámicas políticas, sociales y culturales inmersas dentro del proceso de urbanización de América Latina.

Además, implica partir de la base que es imposible pensar el tema de «la ciudad», como una síntesis de una realidad homogénea. Aún cuando los países de la región han compartido una historia común, cada sociedad tiene su propia especificidad cultural y social que le imprime una identidad particular. Justamente, reconocer esa identidad se convierte en la clave fundamental no solo para la profundización de los objetivos de democracia, sino también para lograr generar espacios reales de autonomía, tanto en las tareas que la era de la globalización imprime, como en la articulación de un proyecto de sociedad propio.

Frente a lo anterior, hay que tener en cuenta que la disponibilidad de mayores recursos fiscales para inversión social en general, es principalmente un problema político y ético de la sociedad. En este plano, es importante encauzar procesos de concertación social y política entre los distintos sectores de la sociedad y partidos políticos. En el ámbito local, el cumplimiento de competencias relativas a programas sociales, como el combate a la pobreza, requieren de recursos financieros suficientes que le permitan adelantar la gestión correspondiente. En otras palabras, los gobiernos locales deben tener un adecuado sistema de financiamiento, que guarde proporcionalidad frente a las atribuciones y competencias que les han sido conferidas por ley. En este contexto, resulta conveniente el apoyo o concurrencia financiera del nivel nacional a través de ins-

trumentos como los fondos de inversión social y los distintos mecanismos de transferencias.

El camino de la descentralización que han emprendido los países, con contenidos y énfasis diferentes, abre nuevas sendas y expectativas, porque potencia las oportunidades de participación social y de responder de manera más certera a las necesidades y prioridades de la población. No obstante, éste es un camino con dificultades. La falta de precisión y delimitación de responsabilidades en el ámbito legislativo y técnico-administrativo, sumado a la ausencia de mecanismos de coordinación financiera transparente y efectiva, junto con las restricciones financieras existentes al nivel local, constituyen las principales limitaciones que dificultan una gestión activa de la municipalidad en la provisión descentralizada de este tipo de servicios.

Se puede decir que existe una inadecuación entre el modelo de gestión que se consolidó a lo largo de este siglo -centralizado (papel pasivo del municipio), dividido sectorialmente, con programas homogéneos y estandarizados- y los requerimientos que impone un sistema descentralizado, que privilegia la localización, la colaboración público-privada y la participación social.

Las recomendaciones de política no pueden sino entregar criterios generales y señalar tópicos importantes de tener en cuenta al tomar decisiones públicas en el área. La experiencia de varios países de la región permite afirmar que obviamente existen riesgos que deben tenerse presentes (tales como el deterioro en la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, etc.) y sobre los cuales debe igualmente trabajarse en diferentes frentes que fortalezcan institucionalmente a las ciudades. Los nuevos diseños de organización exigen una modernización del Estado y la preparación o capacitación de los gobiernos locales. La simple expedición de leyes no garantiza el éxito y el aprovechamiento de las ventajas de la gestión descentralizada. Las bondades de la descentralización no podrán ser observadas y aprovechadas plenamente por las municipalidades hasta tanto no se implementen, de manera sistemática y permanente, agresivos programas de fortalecimiento institucional del municipio y, en particular, del recurso humano que demanda la descentralización.

Otro aspecto central que incide sobre la gestión es determinar mecanismos que incentiven el logro de resultados y la calidad de éstos y buscar modalidades para incorporarlos en el diseño del programa. Asociado al punto anterior, está la búsqueda de modalidades de asignación de recursos que refuercen el logro de resultados sociales y económicos esperados. Los programas deben contar con un financiamiento estable para el período para el cual se definen. No obstante, no todo el financiamiento debe ser estatal. Es importante potenciar los recursos fiscales con recursos de otras fuentes, incluidos los propios beneficiarios.

La descentralización, como proceso eminentemente político, debe contar con un claro marco constitucional y legal y requiere una profundización de la cultura descentralizadora. En este sentido, se recomienda un cambio de actitud empezando por el mismo nivel central, el cual con un enfoque de «facilitador y promotor», debe promover un manejo gerencial y participativo de la gestión a nivel local. Asimismo, debe continuar impulsando el traslado de capacidades técnicas y administrativas de apoyo directo a la descentralización y, particularmente, el incentivo a la concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Es indispensable que los programas incorporen indicadores claves en su diseño, que permitan detectar logros y dificultades en la implementación y evaluar los resultados de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, es importante involucrar activamente a los distintos niveles de gobierno para conformar realmente un sistema intergubernamental de información para el seguimiento y evaluación del proceso y la gestión pública. En definitiva, existe una exigencia fuerte de mejorar los sistemas de información y reforzar su retroalimentación con la toma de decisiones. Finalmente, en esta dirección es importante la difusión e intercambio de experiencias exitosas en descentralización. Existen experiencias de este tipo en los países de la región, de gestión descentralizada de algunos servicios sociales, implementación de diferentes opciones e instrumentos financieros para cumplir las nuevas responsabilidades, esquemas de participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad, en fin, todo un conjunto de experiencia en gestión descentralizada que sin duda tienen que potenciarse y aprovecharse, mediante el intercambio horizontal entre municipalidades, tanto de un mismo país como de diferentes países.

Un proceso de descentralización sostenible requiere una adecuada asignación de competencias y de esquemas de financiamiento de mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las localidades. Asimismo, se requiere de una mínima coordinación institucional y de apoyo técnico para la conservación de una efectiva planificación, ejecución y financiamiento de las responsabilidades, tanto propias del nivel local como las que se comparten con otros niveles de gobierno y el fortalecimiento de los ingresos propios generados por los principales impuestos locales, como el inmobiliario, incluyendo los cargos, cobros y contribuciones. En el hecho de asumir este desafío se encuentra la prueba de fuego para una verdadera profundización del proceso de descentralización fiscal en los países de la región. El no adoptar un comportamiento fiscal que promueva una mayor cultura del autofinanciamiento puede conducir a que el proceso descentralizador se convierta en un simple ejercicio burocrático y administrativo complejo, no transparente, y que no conduce a una más eficiente y equitativa utilización de los recursos públicos (véase cuadro II-5 sobre los principales desafíos de la descentralización en algunos países de América Latina).

CUADRO II-5
PRINCIPALES DESAFÍOS DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA

País	Principales desafíos
Argentina	Fomentar y profundizar los programas pertinentes de fortalecimiento institucional de las provincias y de las municipalidades, y de búsqueda de consenso y de coordinación intergubernamental. Establecer sistemas de información para la toma de decisiones, especialmente en el caso de los municipios. Estos deberán medir, además de la eficiencia en la prestación de servicios, las metas sociales de cada nivel de gobierno. Realizar planes interjurisdiccionales de inversión pública, previendo el cofinanciamiento de los mismos por parte de los gobiernos involucrados.
Bolivia	Realizar un esfuerzo en los gobiernos municipales y departamentales por cubrir los déficit de infraestructura de los servicios de salud y educación, los cuales son financiados por ambos niveles de forma concurrente. Reforzar el diseño de acciones que articulen políticas públicas y que permitan operar en forma integral las políticas sociales locales, en un marco descentralizado y participativo, logrando una mayor articulación entre los niveles de administración, desde el gobierno nacional hasta los niveles prefecturales y municipales. Igualmente, se deben consolidar las acciones definidas como estratégicas para el desarrollo económico y del medio ambiente, y diseñar sistemas de seguimiento y evaluación de la descentralización en el marco territorial y programático.
Brasil	Estructurar mecanismos que propicien una mejor coordinación vertical y horizontal del proceso de descentralización, tanto en lo que se refiere a competencias como en gestión y cooperación técnica. El principal desafío es la coordinación del proceso de descentralización fiscal, en el plano vertical (mejor definición de competencias) y en el plano horizontal (control a la guerra fiscal). Tener en cuenta la extrema heterogeneidad socioeconómica del país.
Colombia	Continuar con el debate sobre los aspectos macroeconómicos y redistributivos del proceso de descentralización, con motivo de la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto. Un desafío importante es el fortalecimiento tributario local y la revisión de las transferencias intergubernamentales. Profundizar el fortalecimiento institucional a través de la modernización de las administraciones locales, capacitación del recurso humano y la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación del proceso descentralizador.
Chile	El proceso de descentralización en Chile debe avanzar sustancialmente en su componente fiscal, y readecuar y dar gradualidad al sistema de transferencia de competencias administrativas. Continuar con la política de alta prioridad en la eficiencia y la gestión, con transparencia en los resultados. Uno de los temas emergentes y de prioridad es el fomento productivo a nivel local, a la vez que aumentar la capacidad local y regional para llevar a cabo procesos de descentralización más profundos, la modernización de la gestión pública y el desarrollo de mecanismos de participación y de gobernabilidad democrática.
Perú	Buscar apoyo político al proceso, a través de la promulgación de nuevas leyes. De igual manera, debe iniciarse un proceso de fortalecimiento financiero para una gestión local más eficiente. Además, se deberán desarrollar capacidades locales en las autoridades y en la población. Esto implica crear y promover una cultura de descentralización en los distintos niveles de gobierno.

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la encuesta sobre el estado actual del proceso de descentralización en algunos países de la región, en el marco del proyecto CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal en América Latina (1998).

A modo de reflexión final, las actuales estrategias de transferencia de ingresos y responsabilidades hacia las municipalidades de América Latina tienen que afrontar, en los próximos años, el desafío central de mostrar resultados efectivos que en la práctica reflejen una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Una premisa primordial para ello es la vinculación más directa entre el servicio demandado por la ciudadanía y la municipalidad como responsable de asegurar la provisión y financiamiento de dicho servicio, para lo cual se deben aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso descentralizador, es decir, la mayor participación y control de la comunidad, el esfuerzo fiscal local y la movilización de nuevos recursos y competencias del sector privado. Esta mayor responsabilidad fiscal y política de los municipios es la base para una mayor eficiencia y efectividad de la gestión pública, y significa avanzar particularmente en los frentes institucional y de administración del proceso, acompañados de un mayor grado de consenso en su implementación, es decir, de una mayor voluntad política. Al respecto, conviene una amplia discusión sobre los incentivos que deben establecerse para que la actitud de los distintos actores converja hacia los objetivos generales de la descentralización.

BIBLIOGRAFIA

Aghón, G. y H. Edling (1997), *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo* (LC/L.1051), Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

Alburquerque, F. (1997), "Espacio, territorio y desarrollo económico local", *Persona y sociedad*, vol. 11, N° 1, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), abril.

Campbell, T. (1994), *Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a), *La descentralización territorial en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión* (LC/R.1614), Santiago de Chile.

_____ (1996b), *Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos* (LC/L.948), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ.

_____ (1995), *Gestión urbana en ciudades intermedias en América Latina: consideraciones sobre el marco conceptual* (LC/R.1614), Santiago de Chile.

_____ (1991), *Gestión urbana en ciudades intermedias* (LC/R.977), Santiago de Chile.

Jordan, P. (1990), "Gestión urbana en ciudades intermedias en América Latina", *Desafíos de la descentralización. Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional*, I. Irarrazabal (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Marcel, M. y J. Espinoza (1994), "Descentralización fiscal: el caso de Chile", serie Política fiscal, N° 57 (LC/L.823), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mascareño, C. (1996), *Municipalización de los servicios sociales en América Latina*, Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo.

Presidencia de la República de Colombia (1991), *Constitución Política de Colombia*, Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.

Presidencia de la República de Chile (1980), *Constitución Política de Chile*, Santiago de Chile.

Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (1995), N° 25, Buenos Aires.

Rodrigues Afonso, J. (1994), “Descentraização fiscal na América Latina. Estudo de caso do Brasil”, serie Política fiscal, N° 61 (LC/L.841/Add.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rosenfeld, A. (1994), *Descentralización y gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, Programa de Gestión Urbana PNUD/HABITAT/GTZ/Banco Mundial.

Vargas, J. y A. Sarmiento (1997), “Características de la descentralización colombiana”, serie Reforma de políticas públicas, N° 49 (LC/L.1073), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Wiesner, E. (1997), “La economía neoinstitucional y la gobernabilidad local”, *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo* (LC/L.1051), G. Aghón y H. Edling, Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

Zumaeta, C. (1996), “Proyecto de Ley N° 1269/95-CR”, *Ley de bases de la descentralización y regionalización del país*, Lima, Congreso de la República del Perú.

III. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA LOCAL

MARCELLO BALBO



III. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA LOCAL



A. ELEMENTOS DE CONTEXTO

La gran mayoría de los países latinoamericanos no son solamente países con tasas de urbanización muy altas, sino que también presentan un crecimiento relativo que en las últimas dos décadas ha sido más importante en las ciudades de tamaño mediano que en las grandes ciudades. De acuerdo con diferentes análisis (CNUAH, 1996; Gilbert, 1996) y lo señalado en el I Capítulo, desde los años ochenta las ciudades intermedias son las que muestran la dinámica de crecimiento más alta en casi todos los países de la región.

En los próximos años, no se van a dar grandes cambios en la distribución de la población entre campo y ciudad y entre las diferentes ciudades, ya que una gran y creciente parte de los países han alcanzado una relativa estabilidad en cuanto a la movilidad de la población. Esta nueva tendencia demográfica permite abordar los problemas de la gestión de las ciudades desde una perspectiva de mayor estabilidad.

Al mismo tiempo, los altos niveles de urbanización demandan una

capacidad de gestión correspondiente a la importancia que las ciudades han adquirido desde el punto de vista económico. Así, la reflexión sobre el tema de la gestión urbana se vincula a la especificidad del contexto latinoamericano, en el cual todas las políticas y acciones, aun no explícitamente orientadas a lo urbano, tienen un impacto inmediato en la ciudad. En este marco, unos procesos se destacan como los que tendrán un impacto fuerte sobre la ciudad y que van a constituir los desafíos más importantes para la gestión de las ciudades en el futuro.

1. LIBERALIZACIÓN

La liberalización es el marco en el cual se sitúa la acción de los gobiernos locales en la gestión de la ciudad. Con el desarrollo de las comunicaciones y del transporte, el nivel de interrelación de las economías y de los mercados ha crecido de forma exponencial, con la consecuente apertura de los mercados a la libre circulación de capitales, personas, bienes y servicios. A pesar de los juicios que se pueden dar sobre un escenario de este tipo, es muy probable que esta sea la perspectiva de los próximos años. Respecto de ella, el papel de los gobiernos, tanto nacionales como locales, estará sujeto a un cambio profundo, el cual en parte, ya se ha verificado.

Hace unos años, el Municipio se concebía solo en función de sus competencias de administración, asegurando la construcción de obras viales e infraestructura, además de brindar los servicios básicos. Hoy, el Municipio debe entender más cuales son los procesos que se desarrollan al interior del tejido social y económico que gobierna, y participar menos directamente en la producción de la ciudad. El gobierno local tiene que estar más atento a los procesos de descentralización y creciente competencia económica a nivel nacional y regional, ya que hacen del Municipio un actor fundamental de los cambios que hay que introducir y producir. En estos cambios el Municipio tiene que asumir un rol proactivo, de facilitador, de productor de espacios para impulsar la economía local, generando las precondiciones para el desarrollo.

La liberalización tiene como corolario la privatización parcial o total de muchos sectores de la actividad económica y de los servicios, normalmente de competencia del sector público, en la idea que las fuerzas privadas del mercado aseguran la asignación más eficiente de los recursos, en beneficio no solamente de los productores sino incluso de los consumidores.

Si esta perspectiva se puede compartir básicamente, sobre todo en el contexto de los países de América Latina, en los cuales la centralización del Estado durante las décadas anteriores se ha mostrado incapaz de proporcionar una respuesta adecuada a las necesidades de la sociedad, no se puede subestimar el riesgo que, casi por definición, se acompaña a la privatización, es decir, la exclusión de los sectores más pobres de la población con respecto a los servicios urbanos. El legítimo objetivo del sector

privado de obtener un beneficio financiero de las actividades desarrolladas, junto a la general -y a menudo inevitable- reducción de los subsidios de la parte del Estado y de los Municipios, determina una condición conflictiva entre la búsqueda del equilibrio financiero y la necesidad de asegurar el acceso a los servicios al conjunto de la población. Este es un conflicto en el cual el Municipio se encuentra al centro, siendo cada vez más, en el marco de la descentralización, la institución de gobierno a la cual se le transfiere la responsabilidad de proporcionar los servicios básicos (salud, educación, asistencia, vivienda de interés social, etc.). Por lo tanto, la privatización requiere una gran atención de parte del Municipio sobre sus consecuencias a nivel distributivo, al igual que capacidad de elaborar y realizar políticas que incorporen una distribución equitativa de los beneficios.

2. GLOBALIZACIÓN

La globalización de los mercados presenta aspectos diferentes y conflictivos: desde un punto de vista, no cabe duda que la globalización ha tenido un impacto profundo en las relaciones económicas, con un fuerte aumento del poder de las empresas multinacionales y de las redes de empresas que operan en un mismo sector. Sin embargo, estas empresas no se relacionan tanto con un lugar específico: de hecho, uno de los caracteres intrínsecos de la globalización es la superación de las delimitaciones territoriales.

El desarrollo de un sistema económico global no solo ha provocado cambios en las ciudades en función de la jerarquía urbana que se ha ido construyendo en cada país y en cada región, sino que ha significado, al mismo tiempo, un fortalecimiento del rol del espacio local. La globalización significa una más amplia posibilidad de transferencia de informaciones, tecnologías y, sobre todo, recursos financieros. Sin embargo, las actividades de la globalización necesitan diferentes actividades de servicio que solo se pueden encontrar en ciudades y que tienen la tendencia a concentrarse cada vez más en ellas. “En vez de volverse obsoletas, debido a la dispersión hecha posible por la tecnología de la información, muchas ciudades son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción post-industrial para las principales industrias de nuestro período (las finanzas y los servicios especializados) y son mercados nacionales o transnacionales, donde tanto firmas como gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados” (Sassen, 1997).

Las consecuencias de la globalización han sido analizadas de cerca en lo que se refiere a las ciudades de los países del Norte, aunque poco en relación a los países en desarrollo, para los cuales el interés se ha concentrado sobre todo en el tema de la jerarquía de las ciudades mundiales (las *world cities*). Además, ha sido muy poca la atención reservada a los efectos de la globalización sobre las ciudades intermedias y su gestión.

En realidad, los impactos sobre las ciudades del Sur tienen una importancia igual, sino superior. Lo que se está produciendo es una estructuración del espacio urbano cada vez más polarizada en torno de dos condiciones: la pertenencia a los circuitos de la producción y del consumo internacionales, y la exclusión y la marginación social. El dualismo o la fragmentación espacial que se produce son los elementos que parecen caracterizar cada vez más el desarrollo de las ciudades de América Latina, tanto las grandes ciudades como las de tamaño medio (Portes, 1989; Rodríguez y Winchester, 1997). Los procesos de división del espacio, sino de polarización, están destinados a continuar y a profundizarse en los próximos años, produciendo zonas “grises” dentro de las ciudades, como los “cascos viejos”, en donde los diferentes sectores sociales entran en contacto y a veces en conflicto.

Otro elemento que deriva del proceso de globalización es la confirmación de la fragilidad de los sistemas urbanos, en los cuales las ciudades intermedias siguen teniendo un papel secundario, aunque las tasas de crecimiento poblacional sean superiores a las de las grandes ciudades. Sin embargo, los indicadores de tipo económico, social o cultural (oficinas centrales de las empresas, servicios especializados, grandes infraestructuras de transporte y de comunicación, universidades o centros de investigación), destacan la permanencia de la “centralidad” de las grandes ciudades en la región.

3. DESCENTRALIZACIÓN

Un tercer elemento del contexto en el cual se sitúa actualmente el tema de la gestión urbana es, sin duda, el de la descentralización. Se trata de un tema sobre el cual ya existen varios análisis e investigaciones, incluso de la CEPAL. Aquí se trata, entonces, de recordar algunos de los aspectos más significativos de este proceso, agregando algunas consideraciones con respecto a los temas que se han desarrollado en el marco del proyecto “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Seleccionadas de América Latina y el Caribe” (GUCI).

La descentralización se presenta como un proceso imprescindible bajo diferentes puntos de vista. En primer lugar, se trata de la respuesta más inmediata a las dificultades económicas que los países de América Latina han enfrentado a lo largo de las últimas décadas. Entre ellas, uno de los factores más importante siempre ha sido atribuido a la centralización del Estado, que ha caracterizado el continente en el pasado, incluso en los países federales. Es la perspectiva neoliberal, bajo la cual para favorecer el desarrollo, una condición es la menor presencia del Estado en el funcionamiento de la economía.

En segundo lugar, la década de los ochenta, la “década perdida”, fue marcada por la recesión económica y las políticas de ajuste: aquellos años

se caracterizaron también por un proceso de fortalecimiento de la democracia, o en algunos países, el retorno a la democracia, lo que al mismo tiempo promovió un impulso a la descentralización en el esfuerzo de aproximar política, procesos de decisión y ciudadanía. Como se destaca en el párrafo siguiente, descentralización y democracia son procesos que marchan juntos.

En tercer lugar, con la crisis económica y las medidas de liberalización que se han tomado tentado reactivar las economías nacionales, el Estado se ha enfrentado con una disminución de los recursos con los cuales contar: la descentralización es la consecuencia directa y la única salida posible a la crisis financiera del Estado y a la disminución de sus capacidades de intervención en lo social. Más que una elección de las élites políticas y de los gobiernos que las representan, se trata de un requisito para la gobernabilidad, la estabilidad política y, al mismo tiempo, de una estrategia para recuperar la legitimación del Estado (Rodríguez, 1996).

Cuarto, como la distribución de los recursos se ha ido polarizando constantemente y los sectores de bajos ingresos se han ido ampliando, se ha hecho imprescindible la necesidad de reconocer, en el gobierno local, un actor primario de la política de redistribución, eligiéndolo como referente directo para responder a la demanda social de los sectores de población de bajos ingresos. Se trata de un tema que tiene, a veces, interpretaciones antagónicas: por un lado, se considera que la descentralización es esencialmente la transferencia de responsabilidades, pero no de poder, del Estado a otros niveles de gobierno; por el otro, se afirma que descentralizar funciones y responsabilidades significa buscar mejor capacidad de respuesta a las necesidades de la ciudadanía, inclusive, o sobre todo, las de los sectores más pobres.

Finalmente, y como consecuencia de todo lo anterior, desde el momento que los mecanismos tradicionales de la redistribución, de tipo asistencialista y clientelista, ya no conseguían funcionar por que al Estado no le quedaba mucho por distribuir, se ha hecho indispensable la búsqueda de nuevos mecanismos de consenso, aun ampliando e institucionalizando los espacios de la participación ciudadana.

El disenso, que a menudo se encuentra sobre la “cara” de la descentralización, no tiene ninguna respuesta unívoca, pues la descentralización presenta una ambigüedad, implícita en el concepto mismo: una dimensión de distribución real del poder, y una de simple transferencia de responsabilidades y de cargas desde el nivel central al nivel local. La medida en la cual prevalece uno u otro aspecto varía en función de las condiciones económicas, sociales y políticas que se encuentran. Así, es ampliamente aceptada la afirmación que “hay que desmistificar el papel democratizador que en forma acrítica suele darse a la descentralización: el fortalecimiento municipal puede significar cosas diferentes, puede

implicar políticas de mayor cobertura social pero también lo contrario; en realidad, depende en gran medida de la realidad política local” (Herzer y Pirez, 1993).

Sin embargo, no se puede negar que descentralización significa tener más influencia en las decisiones sobre el desarrollo local y que con las nuevas responsabilidades que le son asignadas, los gobiernos locales se introducen más explícitamente en los problemas del funcionamiento de la ciudad, como en los del desarrollo. Ello quedó demostrado en la gran variedad de problemas que fueron identificados como prioritarios por las ciudades seleccionadas en el proyecto GUCI.

Para que este modelo funcione realmente, la descentralización tiene que acompañarse con un grado de autonomía suficientemente amplio; en primer lugar, de autonomía financiera. Es muy frecuente encontrar análisis que destacan como la transferencia de recursos que acompaña a la descentralización esta por debajo de las demandas que surgen con las nuevas funciones asignadas a los gobiernos locales. El tema es central, porque involucra no solamente la capacidad de acción de “gobierno”, sino el éxito general del modelo de descentralización. Sin embargo, hace falta comprender que en el contexto que se delinea para los próximos años, esta «insuficiencia» no es ni temporánea, ni algo que políticas macroeconómicas diferentes puedan cambiar significativamente. Se trata de una insuficiencia “estructural”, dado que la descentralización es, entre otras cosas, una manera para disminuir el gasto público, objetivo imprescindible en el marco de la liberalización. Consecuentemente, lo que aparece como “insuficiencia” tiene que ser asumido como un diferente nivel de lo que es “suficiente”.

4. DEMOCRATIZACIÓN

Finalmente, lo que se presenta en el horizonte es el fortalecimiento del proceso de democratización. Se trata, por supuesto, de un proceso complejo y que demandará un largo tiempo, a veces siguiendo direcciones ambiguas, que no excluyen el mantenimiento y la reproducción de condiciones de exclusión política de algunos sectores sociales.

En el fortalecimiento de la democracia, la misma descentralización representa en elemento central. De hecho, los dos procesos son tan cercanos, que frecuentemente las diferencias entre descentralización y democracia “están en el territorio de la incertidumbre” (Nunes, 1991), en el sentido de que la primera es condición necesaria para la segunda, aunque no suficiente.

Cabe señalar como permanecen, a menudo, e incluso en algunas de las ciudades seleccionadas por el proyecto, formas clientelares en el ejer-

cicio del poder, que siguen considerando el gobierno de la «cosa pública» en una perspectiva, sino esencialmente, exclusivamente patrimonial, debilitando de este modo el impacto de la descentralización como instrumento de democratización.

Aún así, la simple transferencia de una serie de competencias y recursos a los gobiernos locales no es suficiente para asegurar una democratización de la vida política local. Sin embargo, la mayoría de los observadores concuerdan en considerar que la descentralización refuerza el proceso de democratización en cuanto mecanismo que permite abrir nuevos espacios políticos e involucrar a nuevos actores en la arena política local.

También, en este caso, oportunidad y necesidad se juntan. En un contexto en el cual la solución de los problemas en el campo de la reproducción social (infraestructuras y servicios) es confiada en medida creciente a los gobiernos locales, en condiciones económicas y legislativas desfavorables, se vuelve imprescindible buscar soluciones consensuales, aún parciales, que permitan limitar los conflictos, facilitando la movilización política de la sociedad local.

B. TAREAS PARA LA GESTIÓN URBANA LOCAL

1. EL PROYECTO DE CIUDAD

Con la creciente transferencia de competencias y responsabilidades que acompaña el proceso de descentralización, el Municipio se pone en actor primario de la política urbana y tiene que asumir un rol central en la definición de la estrategia para el desarrollo local. Este nuevo rol implica establecer los rumbos para el futuro de la ciudad, es decir, definir un proyecto de ciudad y una política urbana consecuente.

En una perspectiva de desarrollo centrado en las capacidades y posibilidades locales, el Municipio ya no puede seguir con intervenciones puntuales en respuesta a las emergencias y al contingente. La construcción de la imagen objetivo representa el punto llave del pasaje desde un rol puramente de administración, al de un Municipio que tiene la responsabilidad de gobernar.

La descentralización confía nuevas posibilidades a los municipios y, al mismo tiempo, nuevas responsabilidades. Entre ellas, la asunción de una responsabilidad directa en la definición del futuro de la ciudad. Construir una imagen objetivo y la política que permita su realización impone una perspectiva no solamente de corto plazo, sino una visión de futuro, lo que significa que las decisiones que se tomen sean todas orientadas hacia los objetivos fijados: identificar los actores que pueden participar en esta política, tener una capacidad de involucrarlos y de comprender los roles que cada uno puede y tiene que cumplir, y elegir en el tiempo entre diferentes prioridades de inversión. Sobre todo, un proyecto de

ciudad implica privilegiar unos intereses económicos con respecto a otros, elegir cuales sectores sociales tienen que ser los beneficiarios y cuales van ser perjudicados.

2. LA COMPETENCIA URBANA

Aunque se trate de una visión hacia el futuro, un “proyecto de ciudad” tiene que estar dentro de un marco realista, factible, basado en las posibilidades y capacidades efectivas que se dan. Para el desarrollo de la sociedad y de la economía de una ciudad, sirven muy poco las imágenes que se fundan en la utopía y no en el contexto en que realmente se encuentra. Bajo esta perspectiva, es necesario comprender correctamente en que nivel del sistema urbano nacional y regional se coloca una ciudad, y en que nivel de la jerarquía urbana se ubica.

Los casos que se presentarán en el texto de este libro no solo son diferentes porque están en países distintos y tienen características y tamaños diferentes, sino también porque tienen ventajas y potencialidades distintas. Los procesos de liberalización y de globalización que se mencionaban anteriormente, abren una nueva competencia entre ciudades para la captación de recursos y de inversiones, a nivel nacional e internacional, de la cual surgirá un mapa de la “jerarquía urbana”, distinta de la que existe actualmente. En que nivel de esta jerarquía estará una ciudad dependerá también, aunque no solo, de la capacidad de los gobiernos locales de identificar su propio proyecto de ciudad y de operar con coherencia hacia su realización.

Aunque esta perspectiva mercantilista no se comparta, es claro que en la globalización la ciudad se vuelve, en medida creciente, en un bien para la producción y el consumo y como tal se hace necesario «venderlo» en el mercado para atraer los capitales y los consumidores. Incluso las ciudades que cuentan con claras ventajas comparativas, como es tener un patrimonio arqueológico o arquitectónico único o un medio ambiente particularmente atractivo, están confrontadas a una competencia que opera a nivel mundial.

El tema del *city marketing*, es decir, la “venta” de la ciudad al público (residentes, inversionistas, turistas, etc.), está tomando un énfasis creciente en la gestión urbana. Esto implica conocer el producto que se vende, elegir el mercado en el cual se lo quiere vender, identificar los elementos que se pueden o se deben introducir para que el producto sea lo más competitivo posible y operar para que los cambios necesarios se realicen. El destino de la ciudad será diferente, estando ligado a los flujos de recursos financieros, turísticos o humanos, existiendo también el riesgo de “marginalización”, entendiendo a ésta como pérdida de oportunidades para el desarrollo, en caso que estos recursos no afluayan hacia la ciudad.

3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

En el marco de los procesos que se están dando en América Latina, el tema de la planificación es un tema central para la misma gestión urbana, dos términos que indican dos momentos distintos del gobernar la ciudad, que pero están fuertemente vinculados.

La planificación “analítica”, es decir, la planificación que tenía como su producto el Plan Regulador o el Plan de Urbanismo, se ha demostrado insuficiente para gestionar el crecimiento de la ciudad y los cambios que en ella se daban. Los resultados de una política fundada en la idea que el Municipio podía controlar todo, significaron infraestructuras insuficientes, falta de servicios, ineficiencia en el uso del suelo, fragmentación del espacio urbano y condiciones ambientales extremadamente deterioradas.

La enseñanza no es que no se puede planificar o que la planificación no sirve, sino que lo que se necesita es otro tipo de planificación, que busque un enfoque diferente, abandonando la idea de poder controlar todos los aspectos del desarrollo urbano y de la construcción de la ciudad, para en cambio adoptar una perspectiva de gobierno o de gobernabilidad. Como los que producen e intervienen en la ciudad no son solo los gobiernos sino también los diferentes grupos e intereses que operan en lo urbano, gobernar y gobernabilidad significa tener la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto a la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones, dando expresión a todas las componentes sociales, inclusive los sectores marginales.

La necesidad de una mayor capacidad de gobierno es percibida de manera creciente por las autoridades municipales. Con la descentralización, tener planos para operar no solamente en el corto plazo sino con una visión temporalmente más larga, se ha vuelto una prioridad en un número creciente de ciudades. Los casos presentados en este mismo texto destacan la demanda para un enfoque estratégico tanto en la planificación como en la gestión de la ciudad, sobrepasando la actitud del día por día, de lo puntual, de la intervención de urgencia.

El Plan Estratégico es bastante nuevo como instrumento de la política urbana, pero por sus características de consensualidad y flexibilidad ya se lo considera como el instrumento más apto para enfrentar la creciente complejidad de los procesos que interesan a la ciudad. Un enfoque de planificación “estratégica” es sin duda lo que los gobiernos locales tienen que adoptar si quieren apoyar el desarrollo de la ciudad. Al mismo tiempo, tener una perspectiva estratégica no es ni fácil ni simple, y es algo que requiere una organización, una estructura, personal políti-

co y técnico y recursos materiales que no siempre los Municipios tienen. Por definición, el Plan Estratégico no es un instrumento prescriptivo sino un instrumento de visión perspectiva que en cada momento tiene que ser llenado de contenidos específicos y de acciones concretas: si no existe voluntad o capacidad de transitar de la fase de definición de la estrategia a su traducción en acciones concretas, el riesgo es que de “estratégico” permanezca solo el carácter de slogan de la palabra, pero sin contenido real.

4. PRODUCTIVIDAD DE LA CIUDAD

En América Latina, como en la mayoría de las demás regiones, la ciudades se han vuelto en el centro y el motor del desarrollo. Crecimiento económico y urbanización son procesos estrechamente vinculados, donde uno sustenta al otro, por las economías de escala y las economías de concentración que se crean, en una correlación evidente, aún no fácil ni de demostrar ni de medir.

Uno de los objetivos de una gestión urbana moderna tiene que ser el mejoramiento de los mecanismos que permitan a la ciudad funcionar y aumentar la productividad urbana; este también es un concepto difícil de definir, pero sobre el cual hay un consenso general. Aumentar la productividad de la ciudad significa “aumentar al máximo las economías de concentración y sus externalidades positivas y, al mismo tiempo, minimizar las deseconomías y las externalidades negativas” (Banco Mundial, 1991). Este objetivo se traduce básicamente en la provisión de la infraestructura necesaria al funcionamiento de la ciudad y en asegurar la prestación de los servicios urbanos básicos, lo que recae cada vez más en el gobierno municipal. Es evidente que los Municipios no cuentan con los recursos necesarios para responder ni a la demanda que continuamente se añade a la que existe, ni a las necesidades existentes, ni tampoco, en muchos casos, al simple mantenimiento de la infraestructura urbana. Es bajo la perspectiva de la eficiencia, sobre todo, que tiene que concretarse el papel del Municipio como promotor y facilitador de la intervención de otros actores, traducándose, en la mayoría de los casos, en una revisión y a menudo en una reducción del marco regulador. Como subraya el Banco Mundial, “la rigidez de los sistemas de fiscalización impuestos por los gobiernos nacionales y locales limita, generalmente, las posibilidades de explotar el potencial productivo de las unidades familiares y las empresas en las ciudades” (Banco Mundial, 1991). Se afecta particularmente a las pequeñas empresas y a las del sector informal, para las cuales evitar normas y vínculos es imperativo para su sobrevivencia; también implican costos explícitos (pago de multas o sobornos), o implícitos (imposibilidad de acceder al crédito bancario o a formas de apoyo público). En cambio, uno de los objetivos de la gestión local del desarrollo y del crecimiento urbano tiene que ser la valoración de las iniciativas, los recursos y las capacidades de la población, para que contribuyan lo más eficientemente posible al desarrollo local.

Fijar los objetivos generales y de medio plazo (planificación estratégica) en lugar de tener solamente una perspectiva inmediata, permite también identificar en cual dirección y en que medida se tiene que revisar el marco regulador en la búsqueda de una mayor eficiencia de la ciudad, manteniendo los elementos imprescindibles para garantizar, entre otros, adecuados niveles sanitarios, higiénicos, de condiciones de trabajo y de seguridad en las viviendas.

5. LAS RELACIONES PÚBLICO/PRIVADAS

Como se señala en el párrafo anterior, la idea que se está difundiendo es que el Municipio tiene que hacerse promotor y facilitador, más que contralor del desarrollo local; esto se traduce en el fomento de nuevas relaciones e intercambios en la sociedad local con el objetivo de movilizar todas las energías y los recursos que existen, aunque es frecuente que no aparezcan.

La idea de la relación público/privado, representa uno de los hilos conductores del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y, desde hace tiempo, de la filosofía del Banco Mundial en favor de una amplia liberalización de la oferta, inclusive de los servicios urbanos, involucrando en una medida mucho más amplia al sector privado. La idea de relacionamiento entre los dos sectores tiene muchos aspectos diferentes, como el confiar al sector privado el suministro de los servicios urbanos, o la construcción de la misma infraestructura, por ejemplo, bajo programas de tipo “construcción-operación-transferencia”, o proporcionar de manera conjunta servicios específicos, hasta contar con la intervención directa y el aporte financiero o en mano de obra de los residentes, para proveer los servicios para los cuales el Municipio no tiene los recursos suficientes.

Al mismo tiempo, cabe destacar como el relacionamiento público/privado necesita que los roles de los “partners” (socios) sean bien definidos y que todos los actores involucrados tengan el poder de participar en las decisiones que se toman y en las acciones que se realizan. En la perspectiva de una privatización de los servicios, definir los límites al interior de los cuales tiene que situarse la acción del sector privado, así como los marcos institucionales y jurídicos que definen la relación entre servicio colectivo y prestación privada, constituye uno de los retos prioritarios de la política urbana y de la gestión de la ciudad. En la perspectiva de la privatización, la descentralización significa que una de las tareas primarias del Municipio es la de buscar un equilibrio social y económicamente aceptable entre el imperativo de la eficiencia y el otro, no menos importante, de la equidad, con respecto a la cual la accesibilidad a los servicios es una componente imprescindible.

6. CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS MUNICIPALES

La transición frente a la cual se encuentran en este período los Municipios de América Latina, que va desde organismos descentralizados del Estado llamados a administrar “pasivamente” las decisiones del gobierno central, a organismos dotados de autonomía y responsabilidad de decisión, implica un cambio profundo no solo en los procedimientos institucionales y en los mecanismos jurídicos, sino porque introduce en los gobiernos locales una nueva “cultura de gobierno”.

Tener una efectiva capacidad de gobierno significa tener la capacidad de promover políticas, elaborar alternativas, identificar intereses, conflictos, actores, para lograr llevar adelante el “proyecto de ciudad” al cual se hacía referencia anteriormente.

Se necesita, por supuesto, una cultura de gobierno a nivel de la política local, lo que impone no solamente un cambio de mentalidad en la clase política, sino que también requiere acciones para articular nuevas instancias de representación social con el objetivo de fortalecer una institución, el Municipio, que “en el pasado y en la actualidad ha sido por excelencia el ‘locus’ de la manipulación discrecional del poder ejecutivo y legislativo a favor de algunos pocos intereses privados” (Herzer, 1997).

Paralelamente, se necesita introducir una cultura de gobierno también a nivel del aparato administrativo y técnico del Municipio, sin el cual se vuelve difícil traducir en acciones concretas las decisiones que se toman en el nivel político. La modernización del Municipio desde un punto de vista “político” ha sido al centro de la atención de los investigadores. Sin embargo, una atención mucho menor se ha reservado al tema de la estructura y de la burocracia municipal a pesar que, en la realidad actual, la mayoría de los Municipios tienen una capacidad muy limitada de implementar sus políticas y programas en una visión estratégica, es decir, situando cada intervención en un marco global y coordinado de la gestión de la ciudad (Banco Mundial, 1995).

El tema del fortalecimiento de los recursos humanos con los cuales cuentan los Municipios, en términos cuantitativos, es fundamental para que la descentralización tenga éxito; pero aún más importante es el fortalecimiento de los técnicos municipales desde el punto de vista de sus capacidades de apoyar la elaboración e implementación de una gestión urbana municipal autónoma, que tenga la capacidad de promover el desarrollo local.

Junto a la capacitación del personal municipal, hace falta tomar el tema de una adecuación de la estructura interna del Municipio frente a los nuevos roles que le son confiados con la descentralización. A la sectorialización, que ha caracterizado la mayoría de los Municipios de América Latina y el Caribe, típica de una estructura con tareas esencial o

exclusivamente de administración, y a la consecuente burocratización de la acción municipal, se la tiene que substituir con estructuras «transversales», más complejas, como son los problemas de la ciudad, porque involucran personal de diferentes sectores de la estructura municipal y, al mismo tiempo, más flexibles, como impone la velocidad de los cambios en la ciudad, porque se pueden cambiar, integrar y reducir según las necesidades.

7. DESARROLLO SUSTENTABLE

Liberalización y privatización han tenido un impacto inmediato en la ciudad. En primer lugar, han crecido las desigualdades entre los sectores pobres de la población y los grupos sociales de altos ingresos que, integrados en los circuitos de la globalización, detentan la riqueza y el poder (Minujin, 1995). Segundo, entre 1980 y 1994, el número de pobres urbanos, es decir, las personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza, han pasado de 63 a 135 millones, de los cuales 52 millones son clasificados como indigentes (pobreza extrema) (CEPAL, 1998).

Clásicamente, el tema de la redistribución se ha enfrentado, por un lado, a nivel macroeconómico, es decir, a través de políticas del Estado, con políticas de inversiones, de impuestos, los subsidios y el crédito; por el otro, y en medida creciente, con intervenciones “micro” en sectores como el suelo urbano, vivienda, infraestructura, servicios, programas sanitarios, de formación y de capacitación, etc., involucrando a los grupos comunitarios, las asociaciones, las ONGs, en muchos casos, con el apoyo financiero de los organismos internacionales y de la cooperación internacional.

Con la crisis de los años ochenta y los programas de ajuste, se redujeron y, a veces, desmantelaron los programas sociales que existían en los países del continente, tornándose mucho más limitado el papel distributivo del Estado. Al mismo tiempo, las intervenciones de las asociaciones populares y de las ONGs, a pesar de su importancia para enfrentar condiciones específicas de deterioro social, son de carácter puntual y fragmentado, por lo tanto, insuficientes para poner en marcha un verdadero cambio de las condiciones estructurales del desarrollo urbano.

Cada vez resulta más importante un nivel de acción intermedio, lo que se ha denominado el nivel “meso”, que se refiere específicamente al nivel municipal, con respecto al cual el Municipio representa el actor primario, junto a los demás actores que intervienen en la ciudad, como las empresas municipales o del estado que proporcionan los servicios públicos (Vanderschueren et al., 1996).

La descentralización implica una asunción de responsabilidades de los Municipios en la política de redistribución, lo que tiene que concretarse en acciones que abarquen necesariamente ámbitos diferentes. Como

la pobreza no significa sola ni simplemente ingresos insuficientes, e involucra poblaciones heterogéneas, como son los pobres estructurales, los “nuevos” pobres, los grupos vulnerables, etc. (Rodgers, 1989; Wratten, 1995), lo que hace falta son acciones múltiples, que van desde facilitar el acceso a la vivienda, a los servicios básicos, al crédito, a apoyar las acciones que puedan promover el empleo, hasta las medidas para activar y desarrollar la ciudadanía.

El objetivo de un desarrollo urbano sustentable es una prioridad ahora ya aceptada y compartida. Es evidente que toda política que apunte a la sustentabilidad no puede dejar de lado a las desigualdades y a la pobreza; tiene que enfrentar el problema de como permitir un acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, crear nuevas oportunidades de empleo, adoptar medidas de transferencias entre sectores sociales y áreas de la ciudad, es decir, tener como objetivo una equidad mas grande. En esta perspectiva, hace falta identificar y experimentar soluciones novedosas, buscar el apoyo de diferentes actores, definir un nuevo marco institucional o redefinir el marco existente, solicitando nuevas competencias y responsabilidades para que las políticas que se adopten tengan la misma articulación y la misma complejidad que caracteriza el fenómeno de la pobreza urbana.

8. CONOCIMIENTO DE LA CIUDAD

El conocimiento de los problemas es un prerequisite para intervenir con eficacia. En realidad, a la mayoría de los Municipios le falta información adecuada sobre la ciudad. A menudo faltan datos básicos, como un mapa actualizado de las construcciones o la ubicación y las condiciones en la cuales se encuentra la infraestructura. Además, la política de centralización en la cual se enmarcaba la gestión urbana hasta los años recientes y la consecuente actitud administradora de los Municipios, no se traducían en una recolección y elaboración de informaciones específicas. Con la descentralización, los Municipios se encuentran con una necesidad urgente de conocimiento para poder enfrentar las nuevas responsabilidades que le han sido confiadas, pero en muchos casos sin tener los instrumentos técnicos para recoger y elaborar los datos ni tampoco una idea suficientemente clara de las prioridades.

Sin duda los avances tecnológicos que se han realizado en los últimos años facilitan la acumulación y la elaboración de los datos, lo que ofrece la oportunidad de poner en marcha un trabajo de recolección de las informaciones. Sin embargo, antes de empezar a recoger los datos, es necesario tener una idea suficientemente clara de lo que se necesita conocer realmente, y cuales son las informaciones que se deben buscar prioritariamente. Instrumentos para acumular datos, como por ejemplo los diferentes tipos de sistemas de información geográfica o los sistemas de información municipales, son muy atractivos por su simplicidad y facilidad de aplicación. Hoy no existe una demanda fuerte de los Municipios para estar dotados de

este tipo de instrumentos. Al mismo tiempo, es fundamental darse cuenta que los sistemas de recolección de datos son solo instrumentos, que para ser utilizados correctamente tienen que enmarcarse en una visión suficientemente clara de los problemas, los objetivos que se buscan alcanzar, y para ello, los instrumentos que se quieren utilizar.

Con la mejor accesibilidad a los instrumentos técnicos y a la tecnología de la información, existe el riesgo que los políticos y los profesionales se despojen de sus responsabilidades en tomar decisiones, considerando la recolección de datos como un objetivo y no como un instrumento. Por lo contrario, tener mejores informaciones no solamente permite, sino que requiere que los procesos de decisión sean claramente definidos, substantiados en los objetivos que persiguen, con la identificación de las ventajas y de los costos que derivan de las intervenciones, de los grupos y los sectores de actividad que se quiere apoyar.

Además, para que la información sea productiva, es necesario asegurar su circulación al interior de los diferentes servicios, sobrepasando la sectorialidad y la compartimentación que todavía caracterizan en muchos casos la organización municipal. Los funcionarios municipales, en general, no están ni acostumbrados ni dispuestos a este tipo de acciones, percibiéndolas como una amenaza para su propio poder. Al mismo tiempo, la información tiene que ser proporcionada también a los diferentes actores del mercado, a los distintos sectores de la sociedad civil, a las diferentes agencias públicas que intervienen en la ciudad y a los ciudadanos, para promover la más amplia participación en la toma de decisiones. En fin, tratar de tener un mejor conocimiento de la ciudad no es un objetivo técnico de la gestión urbana, sino un factor de cambio institucional y cultural profundo en la medida en que sea utilizado para garantizar la transparencia de los mecanismos de decisión.

9. EL ESPACIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación es uno de los temas que con frecuencia está presente en las reflexiones sobre la gestión urbana. En la Conferencia de Estambul (Hábitat II) se reconoció que “el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere el compromiso activo de las organizaciones de la sociedad civil y una amplia participación popular”; para facilitararlo, se hace necesario “poner en funcionamiento marcos institucionales y jurídicos que faciliten y hagan posible la participación amplia de los ciudadanos en la adopción de decisiones y la aplicación y vigilancia de estrategias, políticas y programas de asentamientos humanos” (Naciones Unidas, 1996).

La participación, como la democratización, es una componente que se tiene que promover, y que además, está intrínseca en el proceso de descentralización. En la actualidad, la transferencia a los gobiernos locales de la responsabilidad de la gestión urbana hace que la sociedad civil participe con el objetivo de solucionar las necesidades que existen a nivel

de funcionamiento (servicios) y de producción (vivienda, infraestructura) de la ciudad, a diferencia de lo que eran los movimientos reivindicativos frente al Estado en la década de los ochenta.

En la perspectiva de la construcción de un proyecto de ciudad, de una imagen objetivo compartida, de definición de objetivos estratégicos para la planificación, de una gestión urbana en la cual el sector privado debe desarrollar un papel central, esta participación no es solo ausplicable, sino indispensable y debe promoverse. Hace falta activar la ciudadanía latente que caracteriza a muchos de los países de América Latina (Rodríguez et al., 1997), lo que implica crear espacios de comunicación entre las instituciones, por supuesto, en primer lugar, el Municipio y la sociedad civil, e identificar mecanismos que faciliten la participación de la gente en las discusiones y en las decisiones de temas de gestión y de desarrollo de la ciudad.

Es cierto que la participación no se crea ni se inventa, pero se puede promover. Una de las condiciones básicas es hacer que la institución municipal sea lo más cercana posible a la gente, comunicándose en formas que puedan comprenderse, inclusive por parte de los que tienen un bajo nivel de educación; informando no solo acerca de los deberes sino también de los derechos que tienen los ciudadanos; fortaleciendo la presencia del Municipio en todo el territorio de la ciudad con la creación de centros municipales (o de representación municipal) descentralizados.

Una vez más, se trata de modificar radicalmente la actitud en el manejo del poder, desde una gestión verticalista o clientelista, a una gestión estratégica fundada sobre un compromiso democráticamente compartido entre los distintos sectores sociales y los diferentes, y a veces conflictivos, intereses.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (1995), "Local Government Capacity in Colombia. Beyond Technical Assistance", A World Bank Country Study, Washington, D.C.

_____ (1991), *Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990*, Washington, D.C.

Carrion, F. y otros (1991), *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *Panorama social de América Latina. Edición 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

_____ (1995), *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: consideraciones sobre el marco conceptual* (LC/R.1614), Santiago de Chile.

CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Hábitat) (1996), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford, Oxford University Press.

Gilbert, A. (comp.) (1996), *The mega-city in Latin America*, Nueva York, United Nations University Press.

Herzer, H. (1997), "Las ciudades y la gobernabilidad", *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester (comps.), Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Herzer, H. y P. Pirez (1993), "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina", *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Minujin, A. (1995), "Squeezed: The middle-class in Latin America", *Environment and Urbanization*, vol. 7, N°2, octubre.

Naciones Unidas (1996), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II)* (A/CONF.165/14), Nueva York.

Nunes, E. (1991), "Introducción", *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Portes, A. (1989), "La urbanización de América Latina en los años de crisis", *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Puncel Chornet, Alfonso (comp.) (1994), *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*, Valencia, Universidad de Valencia.

Rakodi, Carole (1995), "Poverty lines or household strategies? A review of conceptual issues in the study of urban poverty", *Habitat International*, vol. 19, N° 4.

Rodgers, Gerry (1989), "Introduction: trends in urban poverty and labour market access", G. Rogers (comp.), *Urban Poverty and the Labour Market*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Rodriguez, Alfredo (1996), "Legitimidad política y descentralización. Diez años de descentralización", *Revista Foro*, N° 29, Santafé de Bogotá, mayo.

Rodriguez, Alfredo y Lucy Winchester (comp.) (1997), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Sassen, Saskia (1997), "Las ciudades en la economía global", *Simposio La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo* (Barcelona, 13 al 15 de mayo).

Vandershueren, Franz, Emiel Wegelin y Kadmiel Wekwete (1996), "Policy programme options for urban poverty reduction: a framework for action at municipal government level", *Urban Management Programme*, N° 20, Washington, D.C.

Wratten, Ellen (1995), "Conceptualizing urban poverty", *Environment and Urbanization*, vol.7, N° 1.



IV. DIRECCIONES PARA EL FUTURO

FRANCISCO SABATINI

IV. DIRECCIONES PARA EL FUTURO



A. INTRODUCCION

Las ciudades contemporáneas están amenazadas por problemas de diversa naturaleza que se agudizan en todas ellas independientemente, del nivel de desarrollo de los respectivos países. Aumentan la congestión, la ineficiencia de los sistemas urbanos y los problemas ambientales y de calidad de vida; la pobreza se vive cada vez más como exclusión, adquiriendo la fisonomía territorial de los *ghettos* y se generaliza la sensación de inseguridad ciudadana.

Las ciudades intermedias representan una oportunidad histórica para enfrentar estos problemas cuando aún no son graves o no han tomado el cariz de lo irreversible. La gestión pública urbana puede enfocarse en buena medida a la prevención de esos problemas, evitando que la magnitud y complejidad que han alcanzado en las grandes ciudades la sobrepasen. El hecho de tratarse de ciudades de rápido crecimiento otorga a este esfuerzo un indiscutible sentido de futuro. El aprendizaje que se logre en las ciudades intermedias podría, incluso, ayudar a mejorar la gestión urbana y la situación de las ciudades de mayor tamaño.

Este capítulo tiene como propósito discutir los “temas de futuro” que deberá enfrentar la gestión urbana de nivel local en las ciudades latinoamericanas, con especial énfasis en las intermedias.

En términos generales, los temas de futuro emanan de uno o más de los siguientes tres procesos de cambio:

- La profunda transformación de la cultura política latinoamericana, que está haciendo emerger gradualmente un nuevo tipo de ciudadanía recelosa de la política oficial y centrada en objetivos de calidad de vida más que en discusiones de ideologías o de modelos socioeconómicos.

La relación entre Estado y sociedad civil, así como los esquemas factibles de participación ciudadana, están modificándose, lo que afecta a la gestión urbana, entre otros ámbitos de la gestión pública.

- La radical mutación de la forma de las ciudades, que las hace abandonar su carácter compacto (que las asemejaba a una mancha de aceite), su centralidad y sus patrones típicos de segregación social, y las lleva a acentuar la baja densidad del crecimiento urbano.

Argumentaremos que estos cambios están afectando, o también afectarán a las ciudades intermedias y no tan sólo a las ciudades mayores.

- La obsolescencia cada vez más notoria de la planificación urbana “moderna” frente a estos cambios políticos y urbanos que le ha hecho perder capacidad de conducción del desarrollo urbano frente a la acción, de “construcción de ciudad”, de una variedad de agentes privados e, incluso, del sector público.

La planificación urbana es sobrepasada por los procesos “espontáneos” o descoordinados que determinan el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Por otra parte, el control que ejerce sobre la forma urbana, tan severo y tan seguro a nivel microespacial, es prácticamente nulo a nivel agregado en cada ciudad.

La globalización de las economías y la mayor penetración del capital en ámbitos otrora vedados o restringidos, entres ellos el sector inmobiliario urbano, están detrás de los tres procesos de cambio mencionados: el ascenso de la sociedad civil, la transformación de las ciudades y la crisis de la planificación urbana.

Los temas de futuro que discutiremos son, principalmente, obstáculos o problemas que los procesos mencionados plantean a una nueva forma de gestión urbana que se quisiera ensayar desde los gobiernos locales. Animados por un sentido práctico, buscaremos reconocer las oportunidades que dichos cambios conllevan para esa nueva forma de gestión urbana. Esa es la acepción que queremos dar a la idea de los “temas de futuro” de la gestión urbana local.

Vincularemos esas oportunidades a la complejidad creciente del mundo

urbano que está emergiendo de los procesos tan sustantivos de cambio político, tecnológico, económico y territorial que estamos viviendo. Dicha complejidad se traduce, por una parte, en caos y en conflictos y en la sensación de un mundo que se escapa de toda posibilidad de previsión y, por lo mismo, difícil o imposible de “gestionar”, qué decir de “planificar”. Pero, por otra parte, el caos y los conflictos, como en general toda situación de crisis o cambio, encierran oportunidades. Allí pondremos nuestro foco y nuestro énfasis.

Si concordamos en que el caos nace más de nuestro desconocimiento de los procesos en curso que de una indeterminación sustantiva de los mismos, es posible reconocer nuevos órdenes posibles en esa complejidad. Estaremos construyendo orden a partir del caos. Ese parece ser, precisamente, uno de los principales desafíos de la nueva gestión pública urbana, de la misma forma como constituye hoy por hoy uno de los desafíos centrales que enfrenta la ciencia en todas las áreas del conocimiento, desde la física hasta la sociología.

Habida consideración del tema que tenemos entre manos, el potencial que encierra la complejidad puede ser especialmente claro en las grandes ciudades, por lo que la relación de continuidad o discontinuidad entre ciudades intermedias y ciudades mayores debe preocuparnos. No basta precondicionar el tema con una definición de ciudad intermedia, por buena que ésta sea, para resolver el tema de las relaciones, conceptuales y reales, entre ciudades grandes y medias.

Los conflictos derivados de externalidades ocuparán especialmente nuestra atención al identificar los temas de futuro de la nueva gestión urbana que queremos impulsar. El ascenso de la conciencia ambiental, la expansión de la economía y los proyectos de inversión, el crecimiento de las ciudades, la radical transformación de su estructura y morfología, y las crecientes desigualdades sociales vinculadas con la globalización de las economías nacionales, son todos factores que otorgan gran relevancia en la gestión urbana del futuro a las externalidades y a los conflictos de intereses que plantea su distribución.

Como hechos físico-ambientales, como hechos económicos y como hechos político-distributivos, las externalidades y los conflictos que estas últimas suscitan ponen en juego, respectivamente, la sustentabilidad, la eficiencia o productividad de la ciudad y la equidad del “hecho urbano”. Y son, precisamente, la sustentabilidad, la productividad y la equidad los objetivos que se le asignan a los estilos de gestión urbana que el Proyecto GUCI (Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Seleccionadas de América Latina y el Caribe) busca fortalecer en las ciudades intermedias.

Otra razón para dar especial atención a las externalidades y los conflictos es su carácter local. Las externalidades y los conflictos involucran

a actividades y personas vecinas. Representan desafíos y, como insistiremos, oportunidades para las autoridades locales. Por tratarse de fenómenos con una dimensión territorial tan central, la capacidad de gestión urbana o territorial, dentro de la función pública local, es la que queda más claramente interpelada. Por eso daremos énfasis, dentro de los temas de futuro, a los desafíos y posibilidades más propiamente urbanos o territoriales de la gestión de los municipios.

Por último, al relevar externalidades y conflictos estaremos enfatizando las fuerzas que están desafiando al viejo Estado latinoamericano tutelar y verticalista. La nueva gestión urbana no dependerá únicamente, ni tal vez principalmente, de los modelos y metodologías de trabajo que se puedan decidir en el Estado, por novedosos que ellos sean. Requerimos una visión menos “experta” y menos restringida de la gestión pública, poniéndola en el contexto mayor de las fuerzas que la están desafiando y que están cambiando nuestras sociedades y nuestras ciudades.

Debido a este mismo contexto de cambios, el perfil de la gestión pública y gubernamental del futuro vendrá dado en medida importante por la relación que se establezca entre el Estado y los hechos y fuerzas externos a él; y en el caso de la gestión territorial y, especialmente de la gestión de territorios de alta densidad y dinamismo como son las ciudades, por la forma cómo sean enfrentadas las externalidades y los conflictos asociados a su distribución.

Así, el dinamismo de la gestión urbana no deberá depender -ni dependerá-, en tal alto grado, de iniciativas municipales o gubernamentales como estábamos acostumbrados a pensar. Dependerá más bien de la capacidad que se tenga para entender, acoger, resistir o influir dinámicas y hechos externos a la función pública. El ascenso de la sociedad civil y el dinamismo económico, social y cultural que se observa en las ciudades contemporáneas forzarán a los planificadores y agentes públicos a abrir sus visiones expertas al escrutinio de ciudadanos más activos y críticos y a flexibilizarlas, evaluándolas y rediseñándolas en forma permanente para ajustarse a esas dinámicas económicas y socioculturales.

Podemos señalar, en síntesis, que nos ocuparemos de los temas de futuro de un nuevo estilo de gestión urbana que debe:

- (i) Equilibrar su preferencia por el enfoque corporativo de la planificación estratégica, que la llevará a una mayor integración con el sector empresarial privado, con una mayor influencia política de los ciudadanos en las decisiones que se adopten; y
- (ii) Complementar su decidida opción por la acción local (a través de la descentralización política en favor de los municipios) con una mayor capacidad para imprimir el sello de los objetivos colectivos en ámbitos que rebasan lo local y lo inmediato:

- en el ámbito del futuro o del largo plazo, lo que equivale al desafío de rescatar la idea de planificación como anticipación; y
- en el ámbito de los espacios urbanos globales, lo que equivale a hacerse cargo de la ciudad como un todo y de las redes de asentamientos humanos en que ellas se insertan.

De tal forma, los temas claves para el futuro de la nueva gestión urbana que capturarán nuestro interés son la descentralización, la participación y la planificación -esta última como anticipación y como acción comprehensiva o global sobre los territorios. De hecho, mientras la descentralización aparece unánimemente como la principal “idea fuerza” de la nueva gestión urbana (Galilea, 1994; Jordán, 1997; CEPAL-CNUAH, 1991; Simioni, 1996), la planificación y la participación son dos áreas que los mismos municipios participantes en el Proyecto GUCI han distinguido como claves para superar el viejo estilo de hacer las cosas y construir un nuevo enfoque de planificación y gestión urbana (Simioni, 1996: 23 y 24).

Se partirá con un sub-capítulo, en donde por caracterizar en qué consiste la nueva gestión urbana que se ha estado promoviendo a través del proyecto del que forma parte este trabajo. Se reconoce que aquella tiene un carácter abierto, que hay varias de sus dimensiones centrales que permanecen sin definir, pero que es posible marcar sus diferencias con la vieja forma de hacer las cosas. El segundo sub-capítulo está referido a la relevancia de las ciudades intermedias como lugares para aplicar el nuevo modelo de gestión urbana. Ello nos llevará a discutir las diferencias entre ciudades medias y grandes, así como el contraste y las relaciones entre lugares y ciudades “con” desarrollo y otros “sin” desarrollo, lo que vincula el tema de la gestión urbana con la pobreza. Los dos sub-capítulos restantes están dedicados a los temas antes señalados: descentralización y participación y planificación.

La argumentación está orientada a identificar temas y formular preguntas cuya discusión parezca relevante para el futuro de la nueva gestión urbana de nivel local.

B. LA NUEVA GESTIÓN URBANA, EL PESO DEL PASADO Y LOS PELIGROS DEL FUTURO

Los primeros temas de futuro que identificaremos se refieren a las preguntas y los desafíos que abre el planteamiento de un nuevo estilo o modelo de gestión urbana. En los capítulos posteriores abordaremos los desafíos de esa nueva gestión urbana en relación con la situación de las ciudades intermedias.

El concepto de gestión urbana recibe una definición amplia en el proyecto. Se considera como fundamental en él “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” (Balbo, 1995). El proyecto ha puesto su énfasis en entender y apoyar la acción del municipio en el ejercicio de “las funciones de gobierno de la ciudad en el contexto de los procesos de cambio a nivel nacional” (Simioni, 1996:5).

Más allá de que no esté aún enteramente perfilado o de que pueda tener formulaciones alternativas, el nuevo modelo de gestión presenta tres características centrales en torno a las cuales surgen algunos temas de futuro, los que discutimos enseguida:

- La nueva gestión urbana busca asimilar el estilo de la planificación estratégica, el que se inicia con el análisis FODA, identificando fortalezas y debilidades en el ente gestor y oportunidades y amenazas en el medio en que aquél deberá operar y que buscará modificar. Una implicancia necesaria de esta opción es la tendencia a buscar formas de colaboración y acción conjunta con los agentes privados, con las fuerzas externas al aparato mismo del Estado y a sus agencias centrales y locales.

Así, con la adopción del enfoque de planificación estratégica se pretende superar la idea tan enraizada entre los planificadores de que su actividad debe ser ejercida como una actividad radicalmente distinta e incluso alternativa al mercado. En un sentido, ello quiere decir que se pretende dejar atrás el carácter estático y prohibitivo de la planificación urbana tradicional. El ente gestor, sea el municipio u otro, busca inaugurar un estilo dinámico de hacer las cosas, es inquisitivo sobre las posibilidades futuras y, a partir de la identificación de esas posibilidades, vuelve una mirada crítica hacia sí mismo, hacia sus fortalezas y debilidades.

En otro sentido, superar la oposición entre planificación y mercado equivale a no hacer mayores diferencias entre la acción privada y la acción pública; a actuar “en” el mercado y no tan sólo “como” el mercado.

- La nueva gestión urbana otorga un papel central a los proyectos y a la identificación de oportunidades para realizarlos, a su diseño y puesta en marcha y a sus impactos sobre el entorno. La zonificación y, en general las normas urbanísticas en que se centra la planificación urbana tradicional, siguen siendo importantes y necesarias pero quedan relegadas a un segundo plano frente a la importancia que adquieren los proyectos. El ánimo que inspira la acción es la inversión más que el gasto y, por lo mismo, construir el futuro (inversión) y no sólo resolver los problemas acumulados (gasto).

En lo referente a la proyección de futuro de la acción pública, el cariz prohibitivo, controlador y formalista del viejo estilo de planificación urbana que buscaba forzar los hechos a una imagen espacial estática y cerrada sobre la ciudad ideal, está en crisis. El nuevo estilo privilegia el punto de partida y la comprensión de las oportunidades y restricciones que ofrece, todo ello con el fin de desencadenar procesos de cambio en una dirección que se evalúe como

adecuada. El énfasis en un “punto omega” idealizado y excesivamente descrito -donde no hay relación de continuidad entre la situación actual y ese ideal ni ideas prácticas sobre cómo transitar desde la primera al segundo- es sustituido por un claro énfasis en los procesos, en la comprensión del punto de partida y en la identificación de las acciones requeridas para estimular el cambio. Los proyectos son los portadores de esas promesas de cambio.

Resulta paradójico que la idea-fuerza de realizar inversiones como forma privilegiada de construir el futuro (que se resume en el proyecto) esté basada en la comprensión de la realidad presente y, en cambio, que la vieja planificación, tan obsesiva por develar todas las posibilidades de un futuro idealizado, termine sin capacidad de trascender el presente y sus ruindades sociales e intereses creados, los que no logra comprender.

- La nueva gestión pública urbana es un proceso de negociación abierta con los ciudadanos y con los inversionistas, incluidos entre éstos los empresarios privados y las agencias públicas a cargo de las obras de infraestructura y otros proyectos. Atrás quedará el estilo formal, hermético y rígido de la vieja forma de hacer las cosas. El plan urbano o “plan maestro” excesivamente detallado y excesivamente “espacialista” confiaba su realización exclusivamente a las grandes inversiones estatales en obras físicas y al rígido control ejercido sobre la acción de “terceros”. Ahora debe ser complementado y superado con un plan estratégico que tenga como elementos centrales ciertos objetivos generales y su traducción en el territorio -se dice “ciertos” objetivos para enfatizar su carácter abierto y negociable.

El antiguo “plan maestro” es superado no porque desaparezca -es necesario tener una imagen objetivo espacial sobre la ciudad que se buscará construir- sino porque pierde su carácter estático y terminado. Ahora será susceptible de ser influido y modificado por el proceso de gestión-negociación, por el plan estratégico.¹ De esta forma, la planificación urbana estratégica -o nuevo estilo de gestión urbana, como lo hemos denominado- está lejos de ser una suma de proyectos. Es la “conversación” entre los proyectos y el plan “maestro”, siendo el plan estratégico la forma en que se organiza esa conversación. Por lo mismo, el plan estratégico es fuertemente político. Consiste en promover y enfrentar la participación ciudadana y la negociación con los empresarios inmobiliarios y otras agencias del Estado constructoras de ciudad. Lo que se negocia permanentemente es el “plan maestro”, el territorio y su conformación, atendiendo los distintos intereses involucrados y los conflictos, abiertos o latentes, que surgen entre ellos, desde intereses referidos a la calidad y el nivel de vida, hasta intereses económi-

¹ Sobre las relaciones entre plan maestro y plan estratégico, ver Borja (1997).

cos e inmobiliarios, pasando por los intereses políticos y corporativos de diferentes agencias estatales. Plantearemos cuatro temas de futuro en torno a la emergencia de este nuevo estilo de gestión urbana pública.

1. ¿CÓMO LOGRAR QUE LOS PLANTEAMIENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SE INCORPOREN EN LOS ESTILOS DE TRABAJO DE FUNCIONARIOS Y PROFESIONALES DEL SECTOR PÚBLICO?

La planificación estratégica, como estilo de gestión corporativa aplicado a agencias públicas, sin duda representa serios desafíos para estas últimas. La lógica del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas parece bastante ajena a la lógica y la cultura funcionaria que se reconoce popularmente como “burocracia estatal”.

Pensemos tan sólo en la situación típica del funcionario que enfrenta una petición o demanda que se aparta o no calza perfectamente con un formulario existente. Lo más probable es que el funcionario responda negativamente a esa petición. De esa manera no arriesga reprimendas ni medidas disciplinarias por parte de sus superiores por arrogarse atribuciones que no tiene y, además, se ahorra trabajo.

La iniciativa personal y la creatividad para decidir cursos de acción adecuados a situaciones puntuales y cambiantes serían requisitos indispensables en los funcionarios actuando en un marco de planificación estratégica. Ello es válido tanto para las decisiones más cotidianas y más puntuales como para las situaciones de mayor importancia. Sin embargo, esas son cualidades ajenas e, incluso, desalentadas en los esquemas tradicionales de la gestión pública.

Entre los funcionarios de mayor nivel que tienen responsabilidades de planificación la situación no es muy distinta. En el campo particular de la vivienda y el desarrollo urbano se observa un marcado apego de los profesionales que actúan en el sector público a esquemas tradicionales de acción. Éstos van desde la planificación urbana tradicional fuertemente normativa y formal hasta el manejo “administrativo” (o de escritorio) de las necesidades sociales que son reducidas a déficits, estándar y respuestas preestablecidas en los programas, quedando los grupos humanos concretos relegados a un lugar secundario o irrelevante.

No hay comprensión ni una adecuada consideración de las fuerzas y procesos sociales que constituyen el marco en que actúa el planificador o gestor público. Lo mismo puede decirse sobre la economía urbana. En los hechos se parte del supuesto de que los objetivos y acciones públicas son ajenos a la lógica de los mercados. No se percibe la necesidad de entender dichos procesos, menos la de considerar que no son monolíticos y que se podría ejercer influencia sobre sus distintas tendencias para favorecer aquellas que se consideren más afines con los objetivos de las políticas públi-

cas. ¿Cómo pueden las agencias o los funcionarios públicos combinar ambas “culturas”, la de la prohibición y restricción con la de crear y aprovechar oportunidades para emprendimientos nuevos?

La instauración poco exitosa de equipos profesionales asesores de alto nivel en agencias tradicionales de planificación urbana, como ministerios y municipios, nos hace evidente la importancia que tienen estas dificultades. Esos equipos suelen permanecer como enclaves que no logran permear su estilo hacia el resto de la burocracia pública.

Como no es realista plantearse el simple reemplazo de agencias, instituciones y funcionarios en masa, entonces quedamos enfrentados a un problema que no es nada sencillo de resolver. La capacitación es probable que no baste. Se requieren organizar ámbitos de “capacitación práctica” que permitan a los funcionarios ir asimilando el nuevo estilo de hacer las cosas. También debe explorarse la formación de nuevas instituciones, agencias y corporaciones que logren “arrastrar” a las tradicionales. Todas estas son cuestiones que deben resolverse en la práctica, en gran medida a través del ensayo y el error.

Sin embargo, hay una inquietud más profunda que permanece. La inercia de la vieja forma de conceptualizar y actuar sobre el desarrollo urbano desde el aparato público muestra una fuerza insospechada, siendo un rasgo generalizado a nivel internacional (Devas y Rakodi, 1993). Más adelante argumentaremos que ese estilo de actuación y de acción funcionaria en el campo del desarrollo urbano obedece no tan sólo a una inercia profesional sino que también al hecho de tratarse de una lógica que ha sido funcional a los intereses inmobiliarios de agentes con poder y, en particular, a los intereses ligados a la segregación social del espacio urbano.

2. ¿CÓMO ENFRENTAR LOS RIESGOS DE QUE LA ACCIÓN PÚBLICA SEA VIRTUALMENTE ABSORBIDA O SE DILUYA EN LA LÓGICA EMPRESARIAL PRIVADA?

Hemos enfatizado tres aspectos del emergente estilo de gestión urbana: (i) la adopción del estilo de planificación estratégica de las corporaciones privadas y cierta fusión de la acción pública con la privada; (ii) la centralidad de los proyectos en la construcción de la ciudad; y (iii) el carácter político de la gestión urbana como negociación entre intereses que va modificando los objetivos territoriales, sociales, económicos y ambientales a lo largo del camino.

Ahora cabe preguntarse ¿cómo evitar que la profundización de estos tres rasgos nos lleve a una virtual disolución de la función pública en la lógica de los mercados con el predominio, sin contrapeso, de los intereses inmobiliarios privados?

De hecho, hay gente que cree que esa es una tendencia ineluctable,

imposible de resistir. A lo más, los municipios y los gobiernos regionales y nacionales serán capaces de introducir modificaciones secundarias a dichos procesos.

El estudio de Susan Fainstein sobre el dinamismo urbano de los años ochenta en países desarrollados es revelador de estos peligros (Fainstein, 1994). Su análisis de la pujanza inmobiliaria de este periodo y, en particular, de los *partnerships* (relacionamientos o asociamientos) entre Estado y empresas privadas para el desarrollo de importantes proyectos en ciudades como Londres y Nueva York, la conduce a las siguientes dos conclusiones principales:

- Los proyectos de los promotores inmobiliarios no constituyen una respuesta simple a la demanda, sino que más bien logran modelar esa demanda, lo que en medida importante consiguen adaptándose y aprovechando las regulaciones y las iniciativas del sector público; y
- En términos agregados, los intereses empresariales han dominado las negociaciones que se han establecido entre el gobierno, las comunidades y el sector privado para la realización de proyectos de renovación urbana.

Lo anterior sugiere que el desarrollo urbano que está teniendo lugar y que está transformando tan radicalmente las ciudades contemporáneas se basa en una compleja trama de relaciones entre diversos agentes, ya sea que se establezcan a través de los mercados o de la negociación y la presión políticas. A nivel local, esa complejidad genera áreas o espacios de indeterminación que podrían ser controlados y aprovechados en función de objetivos sociales o de otro tipo decididos localmente y a pesar del predominio de la estructura global de la economía capitalista (Fainstein, 1994:11). Es el tema del orden a partir del caos o de las oportunidades que es posible encontrar cuando reina la crisis, los conflictos y la complejidad.

Por otra parte, el predominio de los intereses de las empresas en las negociaciones y los *partnerships* ha significado que la acción de los gobiernos locales encaminada a contrarrestar los impactos ambientales y sociales del desarrollo urbano haya sido dificultada. Por ejemplo, aquellos gobiernos locales ingleses que, por su posibilidad de acceder a fondos estatales, no necesitaron atraer negocios inmobiliarios ni residentes de altos ingresos para financiarse durante los años ochenta, pudieron hacer más respecto de dichos impactos que los que se vieron compelidos a realizar ese esfuerzo de atracción (Fainstein, 1994:7).

En un contexto de globalización y competitividad -donde compiten las firmas por capturar mercados y también los territorios organizados (países, regiones interiores y municipios) por atraer inversionistas- parece difícil pensar que los gobiernos locales puedan hacer mucho más que

ofrecer condiciones ventajosas para el capital a expensas de otros objetivos y programas sociales y ambientales. ¿Hay salidas a esa disyuntiva? Más adelante volveremos sobre el tema del virtual dilema al que se ven enfrentados los gobiernos locales entre crecimiento, por una parte, y objetivos sociales y ambientales, por otro, evaluando la forma en que podrían encontrar una salida a él.

Otra forma de integración público-privada que está cobrando importancia en el desarrollo urbano son las concesiones privadas de obras públicas. En este caso no está tanto en juego el peligro de subsumir la lógica pública a la privada, como el hecho que las concesiones privadas no parecen traer cambios significativos a la primera. A pesar de que esas obras se hacen con capitales privados y son mantenidas y explotadas por esas empresas, la acción planificadora del Estado no cambia en lo sustantivo. Las decisiones sobre qué obra hacer y dónde y cuándo hacerla siguen siendo atribuciones de las agencias públicas.

El único cambio importante sería que se puede disponer de mayores capitales para desarrollar nuevas obras; es decir, el cambio está nuevamente a nivel del crecimiento económico y urbano, lo que por cierto es importante. Sin embargo, no parece suficiente, a no ser que aceptemos la idea que el sólo crecimiento económico será capaz de producir más o menos automáticamente la solución al resto de problemas, especialmente los sociales y ambientales. ¿Es mayor el espacio que disponen las autoridades para sumar objetivos sociales y ambientales a los de eficiencia urbana propios de esas obras cuando se opera bajo el esquema de las concesiones? Esa es una pregunta crucial, y la respuesta parece ser “no”.

En definitiva, la planificación estratégica no puede aplicarse pretendiendo que la gestión pública puede asimilarse completamente a la de las corporaciones privadas. Es verdad que éstas, cuando son grandes y planifican a largo plazo, se parecen a las agencias públicas; y que cuando las agencias públicas intentan ser más dinámicas y gestoras del desarrollo se plantean bajo esquemas empresariales. Sin embargo, el diseño, aplicación y fiscalización de normas, lo mismo que la fijación de prohibiciones y de impuestos, seguirán siendo funciones esenciales y privativas del Estado que no encuentran parangón en la empresa privada. Lo mismo puede decirse de las obras públicas, que tienen decisiva influencia sobre el desarrollo urbano de largo plazo.

Cabe, por último, preguntarse ¿qué cambios de importancia han producido o pueden producir las formas de integración que se han ensayado entre lo público y lo privado, en la gestión urbana y el desarrollo de las ciudades? ¿Existen espacios de libertad para no quedar atrapados en la disyuntiva entre crecimiento y objetivos sociales y ambientales? ¿De qué factores dependen esos espacios?

3. ¿CUÁL ES EL EQUILIBRIO ADECUADO ENTRE PLANIFICACIÓN Y MERCADO QUE DEBE INTEGRAR LA GESTIÓN PÚBLICA URBANA?

¿Hasta qué punto no estamos idealizando el mercado cuando queremos que la gestión pública replique sus formas de acción? Los mercados son, en la práctica, imperfectos. Es más, las externalidades y su distribución desigual e ineficiente están en el nervio del hecho urbano y de la evolución de las ciudades. Replicar sin espíritu crítico los mercados es también replicar sus problemas. La distribución de las externalidades urbanas explica parte importante de los problemas ambientales, sociales y de ineficiencia de las ciudades.

Por largo tiempo se ha funcionado con la idea simplista de oponer planificación a mercado y de asimilar mercado a capitalismo y planificación a socialismo. Estas son oposiciones y asimilaciones de resonancia ideológica que han perdido fuerza, a pesar de que siguen teniendo presencia. Sin embargo, más allá de que mercado y planificación no sean ahora vistos como antagónicos, tampoco son lo mismo.

La idea de que planificación y mercado no deben entenderse como antagónicos ha sido un importante progreso del último tiempo. La alternativa al mercado no es la planificación sino el trueque. Los mercados son estructuras sociales cuya maduración y crecimiento han ido de la mano en la historia con el progreso material y la integración social. De hecho, el origen de la ciudad occidental (democrática) está indisolublemente ligado al surgimiento de los mercados urbanos, como enfatizó Max Weber (1962). Ello es válido tanto en lo referente a los mercados en las plazas centrales a los que concurrían los productores de las comarcas vecinas, como al hecho que la propiedad individual del suelo -base de los mercados de suelo, de desarrollo ulterior- fuera tan fundamental en el surgimiento de la ciudad occidental libre, por contraste a la ciudad oriental poseída y regida autoritariamente por un príncipe o un rey (Bettin, 1982).

Sin embargo, el que planificación y mercado no sean antagónicos no debe llevarnos, en los hechos, al extremo de asimilarlos. La propuesta de la planificación estratégica representa importantes promesas de progreso para la acción del sector público, pero conlleva el peligro de caer en esa trampa. La sustitución algo ligera del término planificación por el de gestión es parte de este peligro.

El concepto de gestión busca enfatizar la capacidad para entender, adaptarse y actuar con éxito en los vericuetos de los mecanismos y fuerzas del presente; el de planificación, en cambio, fija nuestra atención en el futuro. Planificar es, estrictamente hablando, anticipar el futuro, controlar el curso de los acontecimientos para producir una situación deseada. Como forma de precavernos frente al riesgo de subsumir la acción pública en la lógica de los mercados, en el presente texto hemos buscado reintroducir el concepto y el término planificación. Por ello, estamos usando como sinó-

nimos las expresiones “nueva gestión urbana” y “planificación urbana estratégica”. Volveremos más adelante al concepto de planificación.

La idealización del mercado es un peligro del tiempo presente. Los mecanismos de mercado parecen los más eficientes y equitativos asignadores de recursos. Resulta llamativo que estas ideas puedan cobrar una fuerza tan grande cuando estamos tratando con los que tal vez sean los mercados más imperfectos: los mercados urbanos. Aunque las externalidades no son privativas de las ciudades, la alta densidad geográfica y variedad de actividades urbanas las hacen extraordinariamente recurrentes, complejas y centrales al hecho urbano.

En este punto parece conveniente introducir una distinción entre mercado y capitalismo. El peligro de idealizar el mercado consiste, precisamente, en pasar por alto su dominio por la lógica capitalista. En una interesante discusión de las diferencias entre mercado y capitalismo, Fernand Braudel muestra dos cosas. Primero, que esta es una cuestión nada fácil de dilucidar; y, segundo, que tal vez la más clara diferencia entre mercado y capitalismo sea la transparencia de los mercados y la falta de transparencia del capitalismo.

Los intercambios de los mercados dominados por la lógica del capitalismo son desiguales; en ellos, la competencia -la ley esencial de la llamada “economía de mercado”- está severamente limitada (Braudel, 1986:60). Los intercambios en los mercados “transparentes” son, en cambio, equivalentes. Piénsese en el mercado de una pequeña ciudad al que concurren campesinos a vender sus productos y comprar lo que necesitan.

De esta forma, el capitalismo no es igual al mercado ni lo inventó; tan sólo lo utiliza. Le quita transparencia, ya sea a través de la larga cadena -usualmente internacional- de transacciones que establece, las que así quedan fuera del control de los Estados, o a través de la complejidad de las operaciones que organiza en las zonas más opacas de los mercados.

Y es precisamente en esa falta de transparencia, en las zonas oscuras de los mercados, que el capitalista logra manipular y modelar la lógica de las relaciones comerciales y productivas en favor de sus ganancias. En torno a la producción y distribución de las externalidades parece desarrollarse lo que podría reconocerse como la forma específicamente urbana del capitalismo contemporáneo: la promoción inmobiliaria.² De hecho, por definición las externalidades son opacidad; su falta de transparencia consiste justamente en que no logran ser captadas por el mecanismo de los precios, quedando su distribución, de esta forma, sujeta a las diferencias sociales de ingreso y de poder (Martínez Alier, 1995).

² Esta lógica está discutida con cierto detalle en Sabatini (1990).

La promoción inmobiliaria consiste, justamente, en la pulsión capitalista por convertir esa opacidad en rentas de la tierra. La esencia del negocio privado inmobiliario es realizar proyectos que permitan capitalizar privadamente las externalidades positivas que provee el entorno y desentenderse (o socializar) las externalidades negativas que el proyecto produce. La existencia de este problema distributivo y los importantes problemas de equidad y eficiencia que conlleva, son reconocidos tanto por economistas políticos de inspiración clásica o marxista como por los economistas neoliberales.

De hecho, el incremento de las rentas de la tierra que el promotor capitaliza comprando suelo y vendiéndolo “mejorado” -incremento popularmente conocido como “plusvalía”- tiene su origen en obras y acciones de terceros en el entorno del proyecto en cuestión, se trate del Estado o de particulares. La “plusvalía” resulta, entonces, de externalidades positivas que se transforman en las ganancias específicas del promotor; las empresas constructoras y las agencias financieras captan los otros dos tipos principales de ganancia envueltas en un proyecto inmobiliario, las productivas y financieras. Al mismo tiempo, el proyecto genera externalidades negativas que son “socializadas”.

Resulta notable que esta forma desigual de distribución de las externalidades tenga un auge tan grande -la promoción inmobiliaria ha tenido un notable desarrollo desde la década de los años ochenta por todo el mundo- justo cuando se hace fuerte la ideología neoliberal que pregona que los agentes económicos deben ser enfrentados a sus costos. En América Latina, las políticas e instrumentos de “captura de plusvalías” son notoriamente débiles e, incluso, se han debilitado. Al mismo tiempo, ha sido fortalecido legalmente el derecho de propiedad y ha avanzado el entendido de que el goce de esas plusvalías es parte de los derechos de propiedad. Las plusvalías benefician a los propietarios de bienes raíces, en general, siendo los promotores quienes saben provocar su incremento empresarialmente.

El análisis anterior nos indica que nuestro interlocutor no es el mercado sino que mercados dominados por una lógica capitalista que conlleva inequidad e ineficiencia. Para que la gestión pública urbana no sea absorbida o termine por fundirse con la lógica inmobiliaria privada será necesario dilucidar algunas de las cuestiones planteadas anteriormente, por conceptuales y poco prácticas que parezcan a primera vista. ¿Qué es lo propio de la función pública que no se subsume en la lógica de los mercados? ¿Cuál es la diferencia entre mercado y capitalismo?

Según Braudel, el capitalismo ha avanzado y triunfado históricamente cuando han imperado ciertas condiciones sociales, entre las que destacan cierta tranquilidad del orden social, así como cierta neutralidad, debilidad y complacencia del Estado (Braudel, 1986:83). ¿En qué medida

las propuestas de gestión urbana local que estamos propugnando no pueden caer en esta complacencia? ¿Acaso nuestro entusiasmo excesivo por superar las diferencias entre acción pública y acción privada a través de la “nueva gestión pública urbana” no corre el peligro de idealizar la bondad de los mercados concretos, pasando por alto el fuerte predominio del capitalismo en ellos? ¿Esta inclinación no será tan ideológica y criticable como la que oponía tajantemente planificación a mercado? ¿Cómo avanzar en la modernización de la gestión pública urbana, en hacerla competente para entender y actuar en los mercados, sin caer en el peligro constatado por Fainstein de subsumir la acción pública a la lógica del capitalismo inmobiliario, con el agravante de que los objetivos ambientales, sociales e, incluso, los relativos a la eficiencia urbana, pueden terminar siendo sacrificados a los objetivos económicos privados?

4. ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENEN LOS INTERESES CREADOS EN LA PERSISTENCIA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL?

La planificación urbana “moderna” muestra una perdurabilidad que debe mover a reflexión. A pesar de la conciencia relativamente generalizada que existe sobre sus considerables debilidades, sobrevive, lo que constituye una innegable dificultad para hacer predominar los enfoques de la nueva gestión urbana.

No parece posible explicar esa continuidad tan sólo como una cuestión de inercia cultural y profesional -es la explicación que dan Devas y Rakodi (1993). Hay algunas “funcionalidades” que la vieja planificación urbana está cumpliendo y que debemos dilucidar si queremos tener éxito en nuestra empresa en favor de la planificación urbana estratégica.

Dos “funcionalidades” nos parecen las más relevantes:

- La zonificación, que es la esencia de la planificación urbana tradicional y que consiste en separar espacialmente actividades que se entorpecen entre sí, sigue siendo necesaria. El desarrollo tecnológico no ha sido tan importante ni está tan difundido en nuestras sociedades en desarrollo como para eliminar las externalidades físico-ambientales de unas actividades sobre otras. Esta es la razón para que las propuestas de planificación urbana estratégica reserven un rol para la vieja forma de normar los usos del suelo. Sin embargo, también es necesario señalar que el avance tecnológico permitiría usos mixtos del suelo en un grado mucho mayor que el actual. Ello traería beneficios en términos de reducción de viajes, de integración social, de creatividad económica y de seguridad ciudadana.³
- Algunos de los instrumentos principales de la planificación urbana tradicional -como las normas sobre tamaño mínimo de lotes y

³ Una interesante y clásica argumentación en favor de la mezcla de actividades y grupos en los barrios es la de Jane Jacobs (1961).

sobre calidades de construcción- han sido usados profusamente en el mundo para segregar usos y grupos indeseados de ciertas áreas de las ciudades. Ello ha obedecido a razones de exclusión social y a razones económicas de protección del valor y la valorización de las propiedades.

Por ejemplo, el primer código de zonificación urbana de los Estados Unidos, el de la ciudad de Nueva York de 1916, fue más allá de lo que era necesario por razones de salud y seguridad, segregando espacialmente diferentes tipos de viviendas, lo mismo que los usos comerciales de los residenciales (Kelly, 1988:252). Debe tenerse en cuenta que ese código de zonificación de Nueva York sigue siendo el modelo usado en la mayoría de las ciudades estadounidenses, a pesar que algunos de los principales problemas que aquél buscaba evitar ya no existen y que, en cambio, hayan surgido otros nuevos (Kelly, 1988:253). ¿Cómo explicar esa persistencia? Walker (1981) y Rowles y Scott (1981) dan una pista: argumentan sobre cómo la norma de tamaños mínimos de lotes ha tenido una enorme gravitación en el desarrollo segregado de los suburbios de las ciudades norteamericanas.

Sabatini y Soler (1995), en su análisis sobre la planificación urbana en Santiago de Chile, destacan a la segregación social del espacio como el elemento de orden más logrado por aquélla. Incluso, Chile pasó por un proceso de liberalización radical y temprano de los mercados urbanos (fines de los años setenta y comienzos de los ochenta) que dejó incólumes aquellos instrumentos de planificación que resultan ser los más útiles para la segregación social: los tamaños mínimos de lotes y las tipologías de construcción (Sabatini, 1997a). Debe tenerse en cuenta que esas normas suelen no tener justificación técnica, por lo que su mantención, a pesar de un proceso tan fuerte de liberalización, resulta reveladora.

El tema de la segregación es, sin duda, un tema de futuro. Los patrones de segregación urbana están cambiando, mostrando una fuerza inusitada. La segregación está en el centro de los negocios inmobiliarios y es, sin duda, un fenómeno de gran importancia social. Tiene varias dimensiones, algunas explicables y hasta positivas -como la idea de formar comunidades humanas o la de protegerse de la delincuencia y la inseguridad que campea en las ciudades- y otras más criticables -como la práctica de la exclusión social en razón de sentimientos de discriminación o de cálculo económico ligado a la valorización de los inmuebles.

Nuevamente, se nos plantea un dilema entre objetivos económicos (los de unos grupos y actividades que buscan segregarse) y los objetivos de equidad y superación de la pobreza. Incluso, la sustentabilidad ambiental y la degradación social de la ciudad (delincuencia, drogadicción, etc.) están en juego. Argumentaremos más adelante que la repetición de prácticas de segregación a nivel local va desembocando en problemas de

escala mayor, como la congestión del tránsito y los problemas sociales vinculados con la aglomeración espacial de la pobreza (las llamadas “patologías sociales”).

¿Qué puede hacer la gestión urbana local para enfrentar estos poderosos y multifacéticos intereses por la segregación social del espacio? Una toma de posiciones en torno a este complicado tema parece indispensable. ¿En qué sentido es buena y en qué sentido mala la segregación social en las ciudades? ¿Puede alentarse lo primero y desalentarse lo segundo? ¿Cómo enfrentar los efectos indirectos de mayor escala que produce la repetición en el nivel micro-espacial de actos de segregación?

Otro tema de futuro se refiere a los usos mixtos del suelo. Éstos permitirían evitar o aliviar muchos problemas urbanos, como la congestión, la contaminación del aire, la ineficiencia económica de las ciudades y los problemas relativos a la falta de integración social. ¿Qué factibilidad técnica y política existe para promover los usos mixtos del suelo? ¿Qué puede hacerse desde la planificación urbana estratégica de nivel local para estimular tanto la innovación tecnológica como los valores de integración social, ambos factores claves para posibilitar la convivencia en el espacio de actividades y grupos diversos?

Los principales problemas ambientales, sociales y de ineficiencia de las ciudades contemporáneas -la congestión, las patologías sociales y la degradación ambiental- están vinculados con la práctica generalizada de la segregación funcional y social del espacio, una práctica alentada y en gran parte implementada por los planificadores urbanos. En buena medida el remedio -la zonificación- se ha transformado en algo peor que la enfermedad: las externalidades ambientales que se buscaban evitar cuando nació la planificación urbana “moderna” en la Inglaterra de la Revolución Industrial y de la explosión urbana.

Nuevas externalidades “de segundo orden” surgen de la forma como se resuelven las externalidades locales a través de la zonificación y de la segregación funcional y social del espacio. Son las que dan lugar a los problemas urbanos contemporáneos -congestión, patologías sociales y degradación ambiental-, problemas que se irán agravando en las ciudades intermedias, mientras mayor sea su ritmo de crecimiento y su pujanza económica e inmobiliaria.

C. GESTIÓN URBANA LOCAL: CIUDADES INTERMEDIAS Y GRANDES, CON Y SIN DESARROLLO

La propuesta de fomentar los nuevos estilos de gestión urbana en ciudades intermedias suscita, al menos, dos preguntas de fondo: (i) ¿Por qué las ciudades intermedias? -de paso agregando la interrogante nunca bien

resuelta sobre qué es una ciudad intermedia; y (ii) ¿Qué hacer con las ciudades “sin” desarrollo?

Esta última pregunta encuentra plena justificación en el hecho que la nueva gestión urbana que se está fomentando, con su propósito de integrar la acción pública con la privada y específicamente con la empresarial que se despliega en los mercados, casi no tiene sentido en ciudades o lugares donde no existe la dinámica de los mercados o ella es despreciable.

De hecho, en el Proyecto GUCI se privilegió la dimensión de “potencial de desarrollo” de esas ciudades, señalándose: “Serán ciudades medias -desde el punto de vista del análisis que aquí se desarrolla- aquellas en las que se produce una articulación y desarrollo de fuerzas sociales y productivas de naturaleza expansiva o, al menos, aquellas en que existan los factores de base suficientes como para sostener alternativas expansivas” (Jordán, 1997:3).

En este contexto, ¿cómo enfrentar el problema de los barrios y ciudades pobres y aletargados a partir de los esquemas de la nueva gestión urbana, tan basados en la planificación estratégica, los nuevos proyectos y la negociación con los inversionistas?

La primera pregunta, referida a las razones para concentrarse en ciudades intermedias, nos remitirá a la discusión sobre las diferencias, continuidades y discontinuidades entre ciudades intermedias y grandes, así como al supuesto más de fondo que la descentralización -uno de los pilares de la nueva gestión urbana- encuentra posibilidades incomparables precisamente en esas ciudades intermedias.

El rápido crecimiento de las ciudades intermedias, o su tendencia a volverse grandes, y el carácter marcadamente desigual del desarrollo capitalista contemporáneo en términos territoriales, avalan la importancia de estas dos preguntas como temas de futuro.

1. ¿POR QUÉ LAS CIUDADES INTERMEDIAS?

La crisis de la planificación urbana tradicional es fácilmente demostrable con la situación que presentan las grandes ciudades. A pesar de su vigencia por décadas, la planificación urbana de la zonificación nos ha conducido a ciudades aquejadas por males profundos y crecientes. Los males son tanto económicos, ambientales como sociales.

En ocasiones, una aplicación rigurosa y severa de las normas de uso del suelo y los códigos de construcción ha desembocado en ciudades que crecen sin orden aparente, deteriorando espacios preexistentes, socavando su patrimonio ambiental y construido y agravando los problemas de eficiencia urbana y de calidad de vida, como sería el caso de Santiago de Chile (Sabatini y Soler, 1995). En otras ocasiones, la mejor situación re-

lativa de una ciudad, en términos de haber podido preservar su carácter peatonal, sus lugares de encuentro y su calidad ambiental en mayor grado que otras ciudades de similar tamaño y nivel de desarrollo económico, podría atribuirse a razones históricas que determinaron que allí la planificación urbana moderna tuviera una débil aplicación, como sería el caso de Toronto en Canadá, según insinúa Jane Jacobs (1995).

Es decir, no solamente el tamaño, el ritmo y la estructura morfológica del crecimiento de las áreas metropolitanas serían los responsables del surgimiento de problemas que hoy se nos presentan como infranqueables, sino que la misma planificación urbana practicada podría haber contribuido a agravarlos. Como señalamos antes, su acto medular de segregar usos y grupos como remedio para enfrentar las externalidades ambientales originarias podría estar contribuyendo a las graves enfermedades urbanas del presente: todo tipo de externalidades derivadas o de segundo orden, como la congestión u otros problemas ambientales de escala mayor, y los problemas de desintegración y patologías sociales vinculadas con la aglomeración de pobreza.

En ese sentido, las ciudades intermedias representan una esperanza de poder evitar ese resultado. Sus problemas apenas despuntan. No son tan graves y sin retorno como parecen los de las grandes ciudades. La acumulación de deseconomías aún no sobrepasa las ganancias derivadas de la aglomeración y de las economías de escala, que siguen creciendo, ventaja relativa de las ciudades intermedias que, según lo que sugieren Herzer y Pérez (1997), explicaría su mayor ritmo de crecimiento en comparación con las áreas metropolitanas.

Por otra parte, es posible ensayar allí nuevos estilos de gestión urbana para no repetir los pobres y paradójicos resultados de la planificación urbana en las grandes ciudades. En particular, las ciudades intermedias presentan la ventaja de estar comprendidas usualmente en un solo municipio, por lo que tienen un gobierno de la ciudad. Disponen de lo que llamaremos gobierno local-global. En cambio, las ciudades grandes presentan por lo general una atomización de municipios y gobiernos locales, tengan o no gobiernos metropolitanos (globales).

Hasta aquí parecen evidentes las ventajas de concentrar los esfuerzos teóricos, metodológicos y prácticos de la nueva gestión urbana en las ciudades intermedias. Sin embargo, hay factores que podrían morigerar o modificar esas ventajas en el futuro. Hay también que reservar un espacio de atención para examinar la validez de algunos supuestos en que descansa la decisión de concentrarse en las ciudades intermedias. Tal vez el más importante supuesto se refiere a la posibilidad de diferenciar una categoría de ciudades bajo el adjetivo de “intermedias”. Ese será nuestro primer tema.

Lo segundo será referirnos al tema del gobierno de las ciudades inter-

medias. En tercer lugar, discutiremos el supuesto que parece cruzar los análisis sobre ciudades intermedias y que justifica el hecho de haberlas preferido: la descentralización política, la piedra basal del nuevo estilo de gestión pública urbana, encontraría una situación privilegiada en las ciudades intermedias. Finalmente, en cuarto lugar trataremos otro tema de futuro relacionado con las ventajas que ofrece la complejidad para la descentralización. Luego nos abocaremos a la segunda gran pregunta de este sub-capítulo: ¿Qué hacer con los lugares y ciudades “sin” desarrollo?

(i) La definición de ciudad intermedia. ¿Qué son -y qué llegarán a ser- las ciudades intermedias?

En cuanto al primer tema, debemos anotar la debilidad de las definiciones de ciudad intermedia. Se dice que el factor tamaño está incluido en la definición. De hecho, se usan como sinónimos los términos ciudad intermedia y ciudad “de porte medio” (ver, por ejemplo, Herzer y Pírez, 1997). Esta es, empero, una definición francamente insuficiente, sobre lo que no parece haber dudas. Hay acuerdo en que el tamaño forma parte de la definición pero, por cierto, no la agota.

Se señala que también son intermedias en el sentido de cumplir roles de intermediación o vinculación con estructuras mayores, como el sistema nacional de asentamientos o redes internacionales de ciudades “globales”; y con otras menores, como los asentamientos rurales comprendidos en sus áreas de influencia. Es más, las ciudades intermedias harían el vínculo entre las estructuras mayores y las menores.

Sin embargo, la de mediación es una función de toda ciudad. Nuestras ciudades capitales establecen puentes entre los países y las redes internacionales económicas y políticas que en buena medida toman la forma de redes de ciudades globales. Las ciudades pequeñas en provincias lejanas también median entre la economía, la sociedad y la política rural y la vida que bulle en las que hemos denominado ciudades intermedias, generalmente capitales regionales o estatales, en cuya esfera de influencia quedan comprendidas las primeras.

En rigor, en todo sistema complejo de relaciones espaciales cada punto del sistema puede funcionar como un punto central o “medio”. Eso es especialmente claro cuando se trata de sistemas en expansión. Ello podría valer tanto para el cosmos, en expansión desde el *big bang* y donde cada punto -la Tierra, por ejemplo- es el centro del Universo, como para el mundo globalizado, organizado espacialmente en redes de ciudades donde cada ciudad es intermedia y centro de ese sistema mundial.

Definir conceptualmente ciudad intermedia es difícil, casi imposible. En buena medida ello es así porque es difícil definir ciudad. Todos concordamos que una ciudad es un asentamiento con un tamaño, una den-

sidad y una heterogeneidad social y funcional mínimas. El problema es determinar en términos prácticos qué es lo mínimo.

Y cuando intentamos definir ciudad por su función respecto del espacio que no queda comprendido en ella -como se intenta hacer con la ciudad intermedia- entonces la dificultad aumenta. La ciudad como hecho físico no coincide, no es “simétrica” con la ciudad como hecho social (cultural, económico, político). Incluso, esas dos dimensiones, sin duda estrechamente ligadas entre sí, podrían llevar tendencias de signo opuesto. Según decía Henri Lefebvre en los años sesenta, la “sociedad urbana”, que es pujante y que tiende a ser planetaria, “nace sobre las ruinas de la ciudad”. Una crece y se desarrolla, mientras la otra se diluye morfológicamente. La vida urbana, la sociedad urbana, separada de su base morfológica semidestruida, busca una nueva base territorial y espacial (Lefebvre, 1969).

El de Lefebvre resultó ser un juicio visionario que se está volviendo realidad bajo la globalización. La cultura y la economía urbanas tienden a proyectarse sobre el conjunto de países y regiones de éstos, mientras las mismas ciudades desde las que se organizan estos circuitos y relaciones mundiales, aquejadas de una profunda y acelerada crisis de productividad y eficiencia, de integración social y de calidad de vida y sustentabilidad, están transformándose tan radicalmente como para que se pueda hablar de su disolución.

Uno de estos cambios, la “explosión” de las ciudades sobre sus regiones circundantes y la consecuente caída de las densidades medias, genera un evidente problema de definición. ¿Cuál es la ciudad? ¿Cuáles son sus bordes y su tamaño? Ni siquiera es sencillo determinar el número de habitantes. En el VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo (Montevideo, 1994) Jordi Borja decía que cuando en el extranjero le preguntaban cuántos habitantes tiene Madrid, él contestaba: según de qué hora del día estemos hablando.

En último término, lo que parece tener sentido práctico es diferenciar un rango de ciudades respecto de las ciudades mayores en función de la menor gravedad de sus problemas, en función de existir por lo mismo mayor posibilidad de resolver esos problemas, y en función de que existe una estructura institucional de gestión más simple y menos engorrosa, donde lo urbano-local tiende a coincidir con lo urbano-global.

Mientras los esfuerzos por definir *ciudad* han debido tener en mente a la no-ciudad, esto es, a las estructuras espaciales menores, los esfuerzos por definir la clase *intermedia* de las ciudades han debido preocuparse por marcar diferencias en relación con las ciudades mayores. Ambos esfuerzos parecen enfrentar dificultades insuperables en términos conceptuales. Sin embargo, el segundo es aún más difícil que el primero ya que requiere distinguir entre dos clases de ciudades cuando para éstas, las ciudades a secas, no se ha logrado una definición teórica clara. Al final, los límites han sido marcados arbitrariamente -por ejemplo, los que marcan los cen-

sos entre entidades urbanas y rurales o los que deciden los estudiosos para determinar, en el caso de cada país, qué rango de tamaños define a las ciudades “de porte medio”.

Sin embargo, el problema de definición de las ciudades intermedias, además de conceptual, es también práctico. Fuera de que todas las ciudades son, *strictu sensu*, intermedias, las que reconocemos o hemos decidido empíricamente catalogar como intermedias tienden a ser las grandes. Aumentan de tamaño rápidamente y repiten las tendencias de cambio morfológico que están sobrellevando las áreas metropolitanas, entre ellas, la disolución de sus bordes o silueta.

Tomemos el caso de México, un país latinoamericano cuya economía presenta un nivel apreciable de globalización y donde las ciudades intermedias son relativamente grandes. Nos permitirá apreciar lo que probablemente espera a otros países cuando sus ciudades intermedias crezcan y se inserten en mayor grado en los circuitos económicos globales.

En su estudio sobre la evolución de las ciudades medias de México desde 1970 y, especialmente, desde 1980, definidas como aquellas que tienen entre cien mil y un millón de habitantes, Padilla (1998) describe cambios que se asemejan a los que están afectando a las grandes ciudades por todo el mundo: expansión discontinua sobre la periferia, crecimiento geográfico mayor que el demográfico, surgimiento de subcentros comerciales, de servicios e industriales siguiendo las vías férreas y las carreteras, y nuevas formas de segregación socio-espacial. Todo ello, en el marco de problemas crecientes de congestión vehicular, contaminación y segregación social.

Cuando hablamos de los temas de futuro, por tanto, las diferencias entre ciudades intermedias y grandes pierden importancia ya que las primeras tenderán a parecerse a las segundas. ¿Podemos hacer descansar todo un esfuerzo por promover una nueva forma de gestión urbana en la selección de un grupo de ciudades que irá perdiendo identidad? ¿Qué sentido de futuro tiene ese esfuerzo? ¿Basta como justificación con la ventaja de que los problemas sean menos graves en la mayoría de las actuales ciudades intermedias? ¿Nos servirá lo aprendido en materia de gestión para cuando esos problemas sean similares en complejidad a los de las áreas metropolitanas? ¿Qué sucederá con la ventaja de tener un gobierno “local-global” en la ciudad cuando la expansión en baja densidad las vuelva ciudades multi-municipales, como ya sucede con muchos casos de ciudades intermedias latinoamericanas?

(ii) El gobierno de las ciudades intermedias. ¿El fortalecimiento de los gobiernos locales y la evolución de las ciudades intermedias hacia ciudades intermunicipales implica necesariamente el debilitamiento de los gobiernos de las ciudades?

Nuestro segundo tema es, justamente, el del gobierno de las ciudades

intermedias. Si aceptamos que éstas tenderán a replicar la estructura morfológica de las grandes ciudades, surgen al menos dos problemas importantes relativos al futuro de los gobiernos urbanos de las hoy denominadas ciudades intermedias: la definición de sus límites político-administrativos y el modelo de gestión que articule sus múltiples gobiernos locales.

Lo primero tiene relación con la fuerza económica, política y cultural “expansiva” de las ciudades cuando van asumiendo funciones “globales”. Ese impulso tiene una traducción morfológica en la “explosión” de las ciudades sobre sus comarcas circundantes. Se originan verdaderas “regiones urbanas” que incluyen espacios abiertos o rurales, asentamientos preexistentes cuyos roles y actividades llegan a cambiar muy radicalmente, nuevos subcentros comerciales y productivos en el cruce o a lo largo de carreteras regionales, nuevos desarrollos residenciales discontinuos, así como modalidades urbanas de ocupación residencial del campo.

¿Cómo definir el borde de estas ciudades de nuevo cuño? Es cierto que estas tendencias expansivas están muy ligadas al nivel de desarrollo de los países, sus tasas de motorización, el volumen de la inversión en carreteras y en sistemas de trenes rápidos, y la pujanza de su sector inmobiliario. Pero también es cierto que se trata de procesos internacionales que están en marcha en todas las grandes ciudades del mundo desarrollado y en desarrollo (LILP, 1995).

El segundo problema dice relación con la forma de organizar el gobierno de estas “regiones urbanas” hacia las que parecen transitar las ciudades intermedias. Simmonds (1996) distingue entre los sistemas de gestión “débil” y “fuerte”, siendo Lyon y Madrid, respectivamente, representantes casi puros de esos tipos de sistema de gestión. Por cierto, la mayoría de las ciudades presenta una situación mixta. La tradición de gobierno “fuerte” se formó en Occidente en los años sesenta en ciudades como París y Londres en el marco de esquemas de planificación comprehensiva, de la atención dada a los sistemas de transporte metropolitano y de la consolidación de programas de “new towns”, entre otros.

La tradición de gobierno urbano “débil” es muy corriente en las grandes ciudades de América, incluyendo a la América Latina. Se fue formando a lo largo de los años a medida que las ciudades crecían sobre la periferia -el fenómeno del *sprawl* (expansión física) jugó un papel importante- y nuevas entidades municipales iban siendo formadas o eran abarcadas por la “mancha urbana”. Es usual que la atomización del sistema de gestión en una serie de gobiernos locales sea contrarrestada por la injerencia de los gobiernos nacionales tanto en los nuevos “grandes” problemas urbanos como en la esfera política de los gobiernos municipales intraurbanos.

Simmonds (1996) destaca que hay un nuevo tipo de sistema “débil” de gestión que ha estado emergiendo en el último tiempo y en que no

aparece involucrado el gobierno nacional. Lo vincula con la revolución de las comunicaciones y la informática. A pesar de no tener la posibilidad de aplicar y fiscalizar normas y políticas a las ciudades en su conjunto -normas y políticas que, por lo demás, aparecen en retroceso y son envueltas por el manto de la duda sobre su verdadera utilidad- esos sistemas “débiles” de gobierno global de la ciudad se basan, por ejemplo, en la publicación y diseminación de “experiencias exitosas” realizadas por gobiernos locales. El manejo integrado de fuentes de datos y su administración a través de los sistemas de información geográfica (SIG), es uno de los aportes centrales que estos gobiernos urbanos-globales “débiles” pueden hacer a sus gobiernos locales.

Pero el aumento de importancia de los gobiernos “débiles” será muy probablemente estimulado por otros factores, fuera del avance de las comunicaciones y la informática. Lo será especialmente por la transformación de las ciudades intermedias en áreas intercomunales y por la relativa ausencia o debilitamiento de las funciones de gestión global de las ciudades. Esto último está siendo provocado, a su vez, por el retroceso de los planes urbanos maestros de nivel agregado frente a las fuerzas y procesos “espontáneos” del desarrollo urbano, y asimismo por los procesos de descentralización política que fortalecen a los gobiernos locales.

Las futuras ciudades intermedias quedarán muy probablemente “entregadas” a fuerzas económicas y políticas que rebasan con mucho el ámbito del gobierno local. ¿Hasta qué punto la incompatibilidad que observamos hoy entre fortalecimiento de los gobiernos locales a cargo de una “porción” de ciudad y el fortalecimiento del gobierno de la ciudad es un hecho inevitable? ¿De qué forma y bajo qué enfoques y metodologías pueden hacerse compatibles?

Se oye decir por algunas voces disidentes que el Estado que necesitan hoy los países y sus economías, para competir en el escenario de la globalización, es pequeño pero no débil, sino que fuerte. La doctrina neoliberal imperante promueve, en cambio, su jibarización y debilitamiento. ¿Qué quiere decir esa combinación de pequeño tamaño y fortaleza para el caso del gobierno de ciudades intercomunales? ¿Qué implicancias tendría ese enfoque para la gestión de nivel local? Es más, ¿cómo podría esta última colaborar con la recuperación de un sentido de gobierno global urbano?

La planificación urbana tradicional siempre ha dado fortaleza a los gobiernos locales, quienes tienen las atribuciones principales en el manejo de los usos del suelo, a saber, la zonificación y el otorgamiento de los permisos de edificación. La nueva gestión urbana, que encuentra su sentido y su fuerza en la descentralización política -y en otras “descentralizaciones”, como veremos luego- también fortalece los gobiernos locales. ¿Correrá la nueva gestión urbana la misma suerte que la planificación

urbana tradicional, en el sentido que la evolución de las ciudades quede entregada a fuerzas y lógicas que escapan a la del planificador o gestor urbano? ¿Tiene sentido seguir radicando la posibilidad de que ello no sea así tan sólo en un hecho algo efímero, a saber, que hoy el gobierno local y el gobierno de la ciudad intermedia coinciden?

(iii) La descentralización y la ciudad intermedia. ¿La descentralización que tiene lugar en favor de los gobiernos locales en ciudades intermedias, es una base fundacional suficiente para el nuevo modelo de gestión urbana?

El carácter efímero de la coincidencia entre gobierno local y gobierno de la ciudad no es todo el problema de futuro que enfrentamos en este tema. El problema es también de otro orden. Si el sentido más profundo del esfuerzo que nos ocupa en favor de una nueva gestión urbana está radicado en la descentralización de la toma de decisiones, ¿es correcto pasar por alto la experiencia de la descentralización en áreas metropolitanas? ¿Podemos contentarnos con asumir que la descentralización tiene mejores posibilidades en ciudades de menor tamaño porque los problemas que hay que enfrentar son menos complejos y por la ventaja de disponer de gobiernos local-globales? Esta discusión nos sitúa de lleno en el tercer tema anunciado: el de la descentralización.

El enfoque de fondo de la nueva gestión urbana es su descentralización en favor de los municipios, en favor de los ciudadanos y en favor de los agentes que concurren y forman los mercados (productores y consumidores, básicamente). Estos son los tres destinatarios de la descentralización del poder de toma de decisiones. Podríamos hablar de la búsqueda de una *triple descentralización* como enfoque de la nueva gestión urbana. No sólo se busca fortalecer a los municipios sino que, al mismo tiempo, se trata de que la acción pública se integre con la acción que los privados realizan en los mercados y de que el Estado establezca una relación fluida y participativa con los ciudadanos.

Hay, de por medio, una cuestión de oportunidad histórica: la descentralización encuentra una situación privilegiada en las ciudades intermedias. No sólo hay un único gobierno municipal -como dicen Herzer y Pérez (1997), coinciden la “unidad de gestión” o gobierno municipal con la “unidad urbana” o ciudad- sino que hay también mejores posibilidades de instaurar sistemas efectivos de participación social (Jordán, 1997: 17), tal vez porque el municipio es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos (Guercke, 1994 : 4).

Pero también debemos decir que de alguna forma, tal vez más implícita que declarada, aspiramos a que la nueva gestión urbana pueda ayudar a superar los problemas de las grandes ciudades y no sólo a superar y prevenir los de las ciudades intermedias. Finalmente, lo que interesa en el presente proyecto es ayudar a fundar un nuevo estilo de gestión urbana

basado en la descentralización -más que la situación *per se* de las ciudades intermedias y a pesar de que éstas nos provean un escenario privilegiado para trabajar por lo primero.

Pero ¿cómo podríamos entregar luces para gobernar las ciudades mayores, si nuestra experiencia estará marcada por la decisión de habernos retrotraído a las ciudades intermedias *porque no tienen la complejidad de las grandes?*

En relación con la forma en que el tema de la descentralización es tratado en el proyecto GUCI, se observa una tendencia no declarada a asimilar gobierno local con descentralización y con ciudad intermedia. Es obvio que hay claras conexiones entre los tres y claras ventajas para que se refuercen mutuamente. Pero debemos distinguirlos. La descentralización es *triple*; no se circunscribe a la descentralización política; y, por otra parte, la descentralización puede ocurrir también en ciudades mayores.

El sesgo señalado contribuye a cierta confusión en cuanto a los objetivos del proyecto. A veces pareciera que lo que interesa es la situación de las ciudades intermedias por si mismas, más que la nueva gestión urbana que puede fortalecerse en ellas. Sin embargo, resulta claro que el objetivo de fondo está centrado en la gestión urbana y no en las ciudades intermedias. Como señala Guercke, el “enfoque principal del proyecto...(es la) promoción de estilos y formas modernas de gestión urbana en el marco de los procesos de descentralización” (1994).

(iv) Complejidad y oportunidades en ciudades grandes ¿Lo que ocurre con la descentralización en las áreas metropolitanas carece de interés para la nueva gestión urbana?

Si el objetivo es la búsqueda de modelos de gestión urbana descentralizada, ¿tiene sentido dejar de lado la experiencia de descentralización en áreas metropolitanas? Hacerlo equivaldría a sugerir que la descentralización, para ser exitosa, *requiere* ciudades de un tamaño por debajo de cierto límite, lo que carece de sentido.

¿Hay algo de relevancia en esas experiencias en ciudades grandes que pueda aprovecharse para el nuevo modelo de gestión urbana? Hemos señalado la necesidad de discutir la importancia que puede tener el desarrollo de una nueva gestión urbana en ciudades intermedias para enfrentar los problemas de las áreas metropolitanas y no sólo los de las actuales ciudades intermedias. Pero también las grandes ciudades tienen enseñanzas que entregar a las chicas, enseñanzas que van más allá de mostrar el costo de la imprevisión. En las grandes hay más complejidad y ésta es portadora de oportunidades. Sabemos que la complejidad es, en asuntos sociales, un campo de fuerzas en pugna o de intereses en conflicto, ya sean abiertos o latentes. Las relaciones entre orden y caos representan, sin duda, un tema de futuro que tiene una clara aplicación a los fenómenos urbanos y una especial importancia en las grandes ciudades.

La idea de que es posible obtener “orden a partir del caos” está vinculada con la irreversibilidad y con nuestra participación en la construcción de esa realidad. Sea lo que sea lo que llamamos realidad, dicen Ilya Prigogine, Premio Nobel de Química, e Isabelle Stengers, ella se nos revela sólo a través de la activa construcción en que participamos (Prigogine y Stengers, 1984:293).

El caos que nos parece tan generalizado en las grandes ciudades no es, en rigor, el reino de lo indeterminado. Esa es la percepción vulgar. Lo que predomina es más bien el caos en un sentido intelectual y político de complejidad, difícil de entender y de gestionar. En las ciudades tiene lugar una gran concentración de fuerzas, mecanismos y relaciones. Byrne discute la complejidad “caótica” de las ciudades y enfatiza las posibilidades que encierra esa complejidad, lo mismo que sus restricciones, concluyendo que la gente puede construir su futuro, aunque no en las circunstancias de su elección (Byrne, 1997:55).

De allí podría nacer un nuevo sentido para la idea de planificar las ciudades: el de anticipar el futuro sobre la base de saber identificar los nuevos ordenes posibles y sobre la base de favorecer tendencias o posibilidades, más que de diseñar *ex ante* y en detalle la ciudad del futuro (Sabatini, 1997b). Los conflictos ambientales locales, que discutiremos más adelante, aumentan en número e intensidad cuando la complejidad urbana crece y cuanto más conscientes y activos son los ciudadanos en defender y mejorar sus espacios vitales. Y estos conflictos representan oportunidades únicas y descentralizadas de gestión urbana. Queda por explorar cuánto se puede construir sobre ellos para apoyar la gestión global de las ciudades, y no tan sólo la de nivel local.

De tal forma, las oportunidades que brinda el caos para una gestión urbana local son más claras en las ciudades grandes, porque la complejidad y los conflictos son mayores; y esa experiencia pueden aprovecharla las ciudades intermedias con “sentido de futuro”. El hecho de tener un solo gobierno local no otorga necesariamente a las ciudades intermedias una ventaja especial en términos de mayor cercanía a los ciudadanos y mayor posibilidad de hacer cosas. Los gobiernos locales tienen una expectante posición para acoger los intereses de los ciudadanos y organizar formas participativas de gestión. Pero eso puede ser mayor en las grandes ciudades porque en torno a la complejidad y los conflictos ambientales emergen espacios de discusión y de acción y nuevas formas de participación ciudadana y de acción municipal. Reconoceremos esas oportunidades como “descentralización política de hecho” en el sub-capítulo que trata sobre descentralización.

2. ¿QUÉ HACER CON LAS CIUDADES Y LUGARES “SIN” DESARROLLO?

A pesar de ser algo esquemática, la distinción entre ciudades y lugares “con” y “sin” desarrollo es útil para nuestros propósitos. El enfoque de la

nueva gestión urbana, como destacamos antes, requiere de ciudades o municipios económicos y socialmente “expansivos” o, al menos, con un claro “potencial de desarrollo” (Jordán, 1997:3). La adopción del análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), el otorgar un papel protagónico a los proyectos y una importancia central a la negociación con los agentes privados casi no tendría sentido donde no hay mercados activos ni inversionistas privados interesados en desarrollar proyectos.

En términos más específicos, los lugares “con” desarrollo son aquellos en que tiene lugar un dinamismo urbano basado en procesos de construcción, de remodelación y densificación de antiguas áreas y ocupación de otras nuevas. Hay allí cambios relativamente acelerados de los usos del suelo en el marco de mercados urbanos activos (suelo, viviendas, oficinas, etc.) y, en general, de un sector inmobiliario expansivo o importante.

Los lugares “sin” desarrollo se caracterizan, en cambio, por su estancamiento económico y por un volumen irrelevante de transacciones inmobiliarias y, debido a ello, por el virtual “congelamiento” de los mercados urbanos. El desarrollo urbano en este caso consiste, en lo básico, en la acumulación de carencias y problemas y en la sobre-ocupación del stock de construcciones y de las correspondientes áreas urbanas, con efectos de deterioro social y degradación ambiental.

Los problemas urbanos y los desafíos de gestión urbana parecen completamente distintos. Es diferente el caso de una ciudad intermedia, que crece rápidamente y donde se concentran inversiones, que otra donde la gente está sumida en la falta de oportunidades y que pierde población. Es diferente un sector de una ciudad que concentra proyectos inmobiliarios y obras públicas que sus zonas pobres que acumulan carencias y problemas sociales.

La distinción entre lugares “con” y “sin” desarrollo podría ser objetada por esquemática o excesivamente simple. En efecto, es posible que todas las ciudades y la gran mayoría de los municipios combinen el desarrollo inmobiliario con la falta o ausencia del mismo.

De hecho, sería impensable que la dinámica inmobiliaria no se concentrara en algunos lugares o nodos espaciales y que avanzara homogéneamente en todas las partes de un territorio. El desarrollo capitalista es “desigual y combinado” no sólo en términos económicos y sociales, sino que también territorialmente. Por una parte, las ciudades, y especialmente sus áreas más antiguas, imponen restricciones y obstáculos especialmente gravitantes al despliegue del capital inmobiliario. Las edificaciones existentes -las edificaciones son las obras humanas más resistentes a los efectos del tiempo-, los usos o actividades allí afincados que han logrado tejer redes locales sociales o económicas, y el status jurídico de las propiedades son, tal vez, las principales de esas rigideces.

Por otra parte, no todos los sectores o áreas de una ciudad proveen iguales oportunidades para los negocios inmobiliarios.

Pero, a pesar de este carácter espacialmente *desigual* de la dinámica inmobiliaria, existe también su característica de *combinada*. Este es un precepto teórico que antes era susceptible de gran controversia pero que hoy todos parecen aceptar: hay una articulación entre los nodos económicos, sociales y territoriales donde se concentra la pujanza capitalista con los sectores económicos, grupos sociales y territorios carentes de ese dinamismo. La globalización supone, en buena medida, o, todavía más, es esta articulación entre desarrollo y falta de desarrollo.

Antes de hacer algunas consideraciones más generales sobre esta idea de la globalización como combinación entre lugares “con” y “sin” desarrollo, vale la pena insistir en la situación interna de las ciudades. En ellas es particularmente evidente la dimensión “combinada” del desarrollo capitalista.

El capital inmobiliario urbano vende relaciones espaciales y accesibilidad y vende relaciones físicas (calidad ambiental y “vista”, principalmente). Hemos señalado que las utilidades productivas y financieras que proveen los proyectos las captan constructores y financistas y que la ganancia específica de los promotores corresponde a los incrementos en las rentas (precios) de la tierra. Y las rentas de la tierra en una ciudad dependen básicamente de la accesibilidad y las relaciones sociales, funcionales y ambientales que cada lugar posibilita, y sólo secundariamente de la calidad estructural o mecánica de los suelos. Ello es especialmente claro si estamos hablando de los incrementos de las rentas, que dependen de los cambios en esos factores, más que de los factores mismos.

De tal forma, si lo que se vende en los proyectos inmobiliarios son relaciones urbanas, los lugares o áreas “sin” desarrollo quedan involucrados en este cálculo. El desarrollo urbano “combinado” de las ciudades capitalistas consiste, precisamente, en la disposición espacial y relaciones sociales, funcionales y físico-ambientales entre áreas y municipios “con” y “sin” desarrollo.

En términos generales, el objetivo de mejorar las condiciones de accesibilidad de los distintos terrenos donde es posible realizar proyectos, conducirá “naturalmente” al capital inmobiliario -si no mediaran restricciones jurídicas, sociales y físicas como las señaladas más arriba- a renovar o desarrollar territorios completos, aunque con ritmos, momentos e intensidades desiguales y agudizando las diferencias urbanas, tanto funcionales como sociales.

Si ello no ocurre así es por la importancia de los obstáculos señalados, por la debilidad del sector inmobiliario privado, o por una comparativamente fuerte injerencia del Estado en el desarrollo urbano.

Nuestra argumentación va dirigida a enfatizar que la diferencia entre ciudades y lugares “con” y “sin” desarrollo no es absoluta ni estática y que hay relaciones o “combinaciones” entre ambas. Para el caso específico de los fenómenos de exclusión e inclusión sociales y su expresión territorial en los patrones de segregación urbana, hablaremos de una dialéctica entre inclusión y exclusión. Esta es una cuestión de capital importancia para la nueva gestión urbana. Es cierto que ésta se concentra y supone la existencia de lugares “con” desarrollo, pero esta dinámica, básicamente económica y privada, también se proyecta sobre los lugares “sin” desarrollo, en general para explotarlos, pero al mismo tiempo abriendo (dialécticamente) oportunidades de desarrollo para ellos.

Se ha insistido, con justa razón y con estadísticas en mano, que la globalización de las economías ha profundizado las desigualdades sociales en todos los países -ver por ejemplo, Dahrendorf (1995) para el fenómeno a escala global; y CEPAL (1995) para los países latinoamericanos. En el caso de los espacios urbanos, sean estos barrios de ciudades o ciudades intermedias carentes de desarrollo, la falta de oportunidades de empleo y su bajo interés para realizar proyectos de inversión lleva a profundizar su pobreza.

La emigración o empobrecimiento de familias de ingresos medios en los *ghettos* negros de las ciudades estadounidenses está agravando allí la pobreza y las patologías sociales (Wilson, 1987); y lo mismo parece estar ocurriendo en algunas ciudades intermedias o menores de América Latina aquejadas por una combinación de sobrepoblación (en relación con las oportunidades económicas y laborales) y degradación de la base de recursos naturales de su economía.

La *ghettización* de los barrios pobres de las ciudades, es también una tendencia presente en América Latina. La inexistencia de las diferencias raciales que han explicado los *ghettos* estadounidenses es sustituida en nuestro medio por una pobreza que se agudiza, tal vez, más en términos de marginación de los circuitos de la economía formal que de niveles de vida, de “flexibilización” laboral que de falta de oportunidades para generar ingresos.

Debe tenerse en mente que la sobrevivencia que las personas intentan desde estos lugares y ciudades “sin” desarrollo depende en buena parte de su capacidad para establecer redes y relaciones que los conecten con los lugares “con” desarrollo. Expresiones de estas redes o “combinaciones” son la proliferación de la economía informal en las calles centrales de las ciudades, incluso en países desarrollados, y la migración temporal de la mano de obra desde ciudades o lugares “sin” desarrollo o zonas de intensiva explotación primaria. En este último caso, los jefes de hogar, las dueñas de casa o hijos mayores (muchos sin edad legal para trabajar) son separados de sus familias e insertados en regímenes de semi-esclavitud de

trabajo, mientras sus remesas económicas resultan, no obstante, vitales para sostener la vida en sus lugares de origen. Estos últimos pueden ser ciudades menores, intermedias o los barrios pobres de las áreas metropolitanas; y puede tratarse de ciudades del mismo país o de países vecinos.

Formas de desarrollo territorialmente desigual y combinado como estas son parte de la globalización; y son alentadas por el compromiso del Estado con la competitividad de las economías que lo lleva a liberalizar mercados, fortalecer derechos de propiedad y debilitar, en los hechos, las leyes de protección laboral, social y ambiental.

La idea de que los lugares y ciudades “con” y “sin” desarrollo son independientes entre sí, fuera de restar relevancia a la nueva gestión urbana concentrada en los primeros, caería en antiguas versiones “dualistas” sobre la realidad del desarrollo económico latinoamericano que los macizos hechos de la globalización parecen desmentir.

En las décadas de los años 50 y 60 se enfrentaron los paradigmas “dualista” y “de polarización”. El primero, ya fuera en sus versiones economicistas o culturalistas, afirmaba que los países de América Latina se caracterizaban por una penetración parcial de los polos o sectores “modernos” de origen europeo en nuestro continente. Se sostenía que estos polos o sectores “modernos” se sustentaban en forma autónoma en relación con las áreas y sectores “atrasados” o “bárbaros” de origen prehispánico. En su esencia, modernismo y atraso eran independientes, aunque se señalara que el desarrollo de nuestros países se alcanzaría cuando los polos modernos -afincados en el sector industrial de la economía y en las ciudades principales- fueran capaces de desplegar su dinamismo sobre las áreas atrasadas y marginales, abarcándolas e integrándolas a los procesos de desarrollo.

A nivel de diagnóstico, el paradigma dualista tendió a ser superado por la globalización. La proyección de los circuitos capitalistas -del capitalismo flexible y pujante surgido de las profundas crisis de los años 70- resulta bastante evidente sobre nuevas poblaciones, sectores de actividad y lugares, tendiendo a “lo global” y a abarcar a todo el planeta.

Seguir sosteniendo que la pobreza de unos grupos o lugares es independiente de la riqueza de otros es cada vez más un juicio ideológico reñido con los hechos.

El paradigma de polarización, en cambio, insistía justamente en que lo que era desarrollo capitalista en un sector o lugar era, al mismo tiempo y necesariamente, empobrecimiento en otros. El “modernismo” de unos se conseguía a través de la explotación y de la “dependencia” de los otros.

Anteriormente este paradigma daba lugar a teorías izquierdistas, como

la teoría “de la dependencia” en América Latina y la del “world system” que surgió en otras regiones, claramente inspirada en la primera. Pero hoy, con la globalización económica, parecen más bien hechos.

En cambio, a nivel de pronósticos, ambos paradigmas demostraron ser claramente débiles. El paradigma dualista pregonaba una absorción fácil y gradual del “atraso”, proceso cuya velocidad y calidad dependería básicamente del dinamismo de los polos modernos de la sociedad y la economía. Los hechos hablan por sí solos. Y a su manera, el paradigma de polarización pecaba también de una visión simplificada del futuro. El pronóstico que se hacía apuntaba a una agudización de las diferencias y contradicciones sociales, a una suerte de “desarrollo del subdesarrollo” y a la creación de las condiciones políticas para el reemplazo revolucionario y en conjunto de este sistema capitalista productor de un desarrollo “desigual y combinado”.

El mecanicismo y unidireccionalidad de este pronóstico ha sido criticado tanto en términos empíricos -demostrando que existe desarrollo económico bajo condiciones de “dependencia”- como en términos filosóficos -destacando el sesgo teleológico de las explicaciones, esto es, su carácter excesivamente interpretativo en que los hechos pretéritos son presentados como resultados “necesarios” del desarrollo capitalista.

Parte de la crítica a ambos paradigmas fue la crítica a las teorías de marginalidad que se sustentaban en ellos. Mientras las teorías dualistas sostenían que quienes estaban “al margen” serían absorbidos o integrados a través de un esfuerzo expansivo de la sociedad o la economía formal, las teorías de polarización anticipaban que ese mismo desarrollo capitalista produciría una marginalización creciente de las masas de pobres, empujándolas a la acción revolucionaria.

Para sostener estas visiones tan simplistas o tan apocalípticas sobre la pobreza había que adscribirse a concepciones espaciales marcadamente esquemáticas. Los dualistas señalaban que la pobreza urbana podía ser caracterizada como marginalidad por su carácter multifacético: era al mismo tiempo un fenómeno cultural, social y territorial. Se trataba de migrantes provenientes de áreas rurales (la sociedad atrasada) que llegaban a la ciudad sólo pudiendo asentarse en su borde o periferia informal e ilegal. Abandonaban la sociedad atrasada pero no lograban integrarse a la moderna. Eran, además, trabajadores marginales, en el sentido de no pertenecer a empresas industriales ni de estar sindicalizados. Por último, eran socialmente desarticulados; no estaban integrados a organizaciones sociales.

Esta visión esquemática contrastó con los resultados de estudios empíricos realizados en áreas periféricas de ciudades latinoamericanas. Allí, los porcentajes de inmigrantes y de trabajadores industriales y sindicalizados no difería substancialmente de los mismos porcentajes para el resto del área de cada ciudad. En las áreas marginales cohabitaban

marginales e integrados, lo que restaba dramatismo al cuadro y cuestionaba la idea misma de marginalidad (Sabatini, 1977).

El enfoque de polarización sobre la marginalidad, a su vez, reconocía las “superposiciones actuales” que mostraban las “áreas marginales” de las ciudades, entre marginalidad y economía capitalista. Sin embargo, la idea de la marginalidad seguía siendo defendida a nivel de pronóstico. El desarrollo capitalista dependiente inevitablemente iría haciendo desaparecer esas “superposiciones actuales”, sumiendo a los pobres en una marginalidad absoluta. Así, la idea misma de marginalidad quedaba suspendida de una visión ideologizada de los hechos.

Es de notar que cuando las teorías de marginalidad, tanto las dualistas como las de polarización, atendían la dimensión territorial del fenómeno de la pobreza, el concepto de marginalidad quedaba cuestionado (Sabatini, 1981). El desarrollo social y económico del capitalismo en nuestras ciudades combina la exclusión con la integración, los lugares y sectores “con” desarrollo con aquellos “sin” desarrollo.

Más adelante veremos hasta qué punto los problemas que aquejan a las zonas pobres de nuestras ciudades se originan en buena medida en las zonas “ricas” y en cómo el desarrollo de éstas es apoyado por el Estado desde la planificación urbana.

En lo que respecta al plano regional, las ciudades cuya economía se expande y su población crece, son el centro de redes económicas y sociales que se extienden sobre vastas regiones, incluyendo ciudades y pueblos menores. Así, la pobreza y el decrecimiento de algunas ciudades intermedias y pueblos menores pueden ser vistos como parte de esta dinámica.

Por lo tanto, es razonable concentrar nuestra atención en las ciudades y lugares “con” desarrollo urbano, aunque entendiendo que las áreas que decrecen económica y demográficamente, en que usualmente también aumentan la pobreza y los problemas ambientales, son parte de procesos complejos de exclusión e integración sociales, de desarrollo económico desigual y combinado. Son procesos que se expresan diferencialmente entre ciudades y barrios de éstas afectando de igual manera la calidad de vida y la distribución de las oportunidades.

Este desarrollo territorial desigual y combinado obliga a una forma de gestión urbana que, por descentralizada que esté en favor de los municipios, no puede desentenderse de los efectos “combinados” que la pujanza de ciertos lugares provoca directa o indirectamente en otros lugares. Se trata de un innegable desafío para las autoridades y la nueva gestión urbana: ¿Cómo hacerse cargo de la realidad “combinada” que ocurre a gran escala cuando al mismo tiempo estamos fortaleciendo los ámbitos locales de la gestión pública urbana?

Sostendremos que en todos los ámbitos de preocupación que plantea la situación de las ciudades -su eficiencia, sus problemas sociales y los ambientales- la descentralización de la gestión en favor de municipios, ciudadanos y mercados debe estar complementada por una función inescapable de planificación, en el sentido temporal de anticipación y espacial de integridad.

La decadencia de unos lugares tradicionales y la emergencia de otros que los reemplazan es parte del desarrollo desigual y combinado. La nueva gestión urbana no debería enfrentar la decadencia de los centros históricos y la emergencia de los subcentros comerciales y de oficinas como hechos separados.

Sin embargo, es posible que existan ciudades e, incluso, barrios urbanos cuya declinación y empobrecimiento no parezcan ligados con la pujanza de otros lugares. En ese caso, es probable que lo que haya que hacer sea conceptualmente más sencillo en términos de gestión urbana, aunque económica y socialmente difícil, como serían programas subsidiados orientados a cubrir necesidades básicas insatisfechas y programas de obras públicas.

En todo caso, la gestión urbana de futuro será aquella que logre “enganchar” a la mayor cantidad de lugares a las dinámicas existentes de desarrollo urbano, contribuyendo a superar los problemas sociales, de eficiencia y ambientales que aquejan o amenazan a las ciudades.

A continuación, ofrecemos dos ejemplos de cómo las dinámicas de crecimiento pueden implicar para otros lugares empobrecimiento u oportunidades para superar su pobreza. Un ejemplo está referido al espacio regional y el segundo al espacio intra-urbano.

A nivel regional, las empresas estratégicas orientadas a la explotación de recursos naturales han sido tradicionalmente acusadas de constituir verdaderos “enclaves” de modernismo que cohabitan con áreas rurales o urbanas estancadas y pobres. Con capitales de inversión de origen extranjero, estos proyectos se expresaban espacialmente como verdaderas ciudadelas que incluían trabajadores, profesionales, tecnologías y equipamientos traídos desde fuera de la respectiva región. Sus encadenamientos “hacia atrás” y “hacia delante” también excluían al entorno. Las relaciones con la economía y los mercados de mano de obra locales eran de poca significación.

La reestructuración de la economía capitalista de las últimas décadas está introduciendo importantes cambios a este panorama. La empresa competitiva es ahora de menor tamaño y más especializada. La externalización de funciones y la subcontratación están a la orden del día. Servicios como los de transporte, casinos, contabilidad y asesoría jurídica, y equipamientos como las viviendas de los trabajadores, tienden

a ser subcontratados o externalizados. Estas empresas, generalmente orientadas a la exportación, van tejiendo redes de relaciones hacia “fuera” con contratistas y proveedores (Sabatini, 1993).

Se abren, así, oportunidades de desarrollo que antes no existían para las economías locales. El aprovechamiento de esas oportunidades dependerá, en buena medida, de la capacidad de gestión y de las iniciativas de los agentes locales, tanto públicos como privados.

A nivel intra-urbano, la aparición de empresas de promoción inmobiliaria de mayor tamaño y gravitación que las tradicionales está determinando cambios relevantes en la estructura espacial de los procesos de desarrollo urbano. La racionalidad “rentista” de estos agentes se logra expresar con más fuerza ahora, debido a las políticas de liberalización de los mercados urbanos y a la afluencia de capital de inversión al sector.

En su búsqueda de las rentas de la tierra, los promotores están localizando nuevos proyectos residenciales o comerciales en medio de áreas pobres -pobres en relación con los tramos de la demanda inmobiliaria que se busca captar. Ello se traduce, en términos urbanos, en que se acortan las distancias físicas entre ricos y pobres. Aunque las diferencias en niveles de vida puedan estar aumentando, esa menor distancia física abre inéditas posibilidades de integración social y de beneficios para los barrios pobres.⁴ Volveremos sobre este fenómeno, de gran relevancia para la nueva gestión urbana, en el último sub-capítulo.

Más que una diferencia y separación tajante entre desarrollo y pobreza y entre ciudades y lugares “con” y “sin” desarrollo, existen redes actuales o posibles que conectan a unos con otros. Es, por cierto, una realidad más compleja que la simple polaridad o dualismo entre “con” y “sin” desarrollo.

Es una realidad también cambiante, oscilante. A veces predominan las fuerzas de exclusión y otras veces las oportunidades de integración. La oscilación puede deberse a cambios “estructurales” que abarcan periodos históricos importantes, como muestran nuestros dos ejemplos, pero también puede ocurrir en el tiempo “corto”. En todo caso, la globalización parece estar acentuando, al mismo tiempo, la exclusión y las posibilidades de integración y de vinculación entre el desarrollo y la falta de él.

Las preguntas claves son: ¿De qué depende que una u otra dinámica predomine? y ¿Puede hacerse algo desde la gestión pública para influir en esa combinación de fuerzas?

⁴ En Sabatini (1997a) se describen estos cambios para el caso de Santiago —Chile es el país que primero liberalizó los mercados urbanos— y se entregan antecedentes sobre parecidas tendencias en otras ciudades latinoamericanas.

Pareciera que hay ciertos cambios propios de la globalización que favorecen más la exclusión y otros la integración. La flexibilización laboral favorece la exclusión; la reducción del tamaño de las firmas (como forma de su flexibilización para hacer frente a una competencia más dura) trae oportunidades de integración a escala regional que antes eran menores; por último, el desarrollo del sector inmobiliario urbano está trayendo una combinatoria de exclusión con nuevas posibilidades de integración.

Este distinto balance entre fuerzas de exclusión y oportunidades de integración tiene que ver con tendencias estructurales de la economía emergente pero también con particularidades geográficas, como en el caso del último ejemplo (segregación urbana).

Parece necesario un nuevo estilo de gestión pública de las ciudades que logre entender, para modificar o aprovechar, las tendencias de mercado en función de objetivos de eficiencia, sustentabilidad e integración social; a su vez, en lo referente a las ciudades intermedias, sepa sacar ventaja de sus mayores posibilidades institucionales (un solo gobierno) y de la menor gravedad de sus problemas (menores deseconomías y efectos de aglomeración).

En suma, los desafíos de futuro que los lugares y ciudades “sin” desarrollo plantean a la nueva gestión urbana pueden resumirse en los siguientes dos:

- Descubrir las “combinaciones” o vinculaciones entre uno y otro tipo de lugares y ciudades. Tan importante como las vinculaciones actuales son las potenciales; es decir, aquellas que podrían ser fomentadas con el fin de “enganchar” a los lugares y ciudades pobres a dinámicas de desarrollo.
- Entender la lógica económica y espacial del capital inmobiliario -cambiante y variada- con el fin de aprovechar las oportunidades que puede abrir para producir dichos “enganches”. Por lo demás, la idea de “proyecto estratégico”, tan central al nuevo enfoque de gestión urbana, lleva implícita esa dimensión de oportunidades. Un proyecto estratégico es aquel que, además de cumplir un objetivo propio o directo (satisfacer una demanda específica o cubrir una determinada necesidad), tiene una utilidad estratégica. Ésta puede consistir en que el proyecto desencadena o ayuda a desencadenar cambios mayores en el espacio urbano, sea por impactos directos o por efectos de demostración (su repetición por otros como un tipo de proyecto exitoso) o porque ayuda a producir esos “enganches” con los lugares o ciudades “sin” desarrollo.

D. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA NUEVA GESTIÓN URBANA

Una vez que hemos relativizado la importancia de diferenciar ciudades intermedias de mayores, cuando hablamos de las perspectivas futuras de la nueva gestión urbana en las primeras, y después de insistir en la necesidad de reconocer y de promover las articulaciones entre lugares “con” y “sin” desarrollo, pasaremos a discutir los temas cruciales de la descentralización y la participación, también desde una perspectiva de futuro.

Los supuestos del análisis que haremos son tres:

- La descentralización es triple (como señalamos antes) y no sólo político-administrativa en favor del municipio;
- La descentralización local -que incluye así tanto la que favorece al municipio como la que favorece a los mercados y a los ciudadanos- no encuentra necesariamente mejores posibilidades en las ciudades intermedias que en las áreas metropolitanas. La complejidad y los conflictos por externalidades harían de estas últimas espacios especialmente favorables para la descentralización local. Además, los problemas y las posibilidades que enfrenta la triple descentralización podrían tener tanta relevancia de futuro en las ciudades de mayor tamaño como en las actuales ciudades intermedias.
- Los conflictos ambientales locales cobrarán un papel central en el desarrollo futuro de las ciudades intermedias y, en general, en la nueva gestión urbana. El ascenso de la sociedad civil, las formas emergentes de participación ciudadana y el deterioro ambiental, social y la ineficiencia urbana así lo están determinando.

En primer lugar revisaremos el tema de la descentralización. Identificaremos las varias motivaciones para impulsarla y los varios sentidos que se le ha dado. Junto con ello, discutiremos las tres dimensiones del fenómeno que hemos resumido en la idea de una triple descentralización, relacionándolas con aquellas motivaciones y sentidos.

Todo ello nos conducirá a identificar dos dilemas de la nueva gestión urbana local. El primero es el dilema entre competitividad y autonomía, que hoy por hoy afecta en medida tan fundamental a los gobiernos locales, limitando su acción de construcción y gobierno de las ciudades. El segundo es el dilema entre desarrollo local y desarrollo global de la ciudad, cuya importancia recién se vislumbra, a diferencia del primero que ya se expresa con toda su fuerza.

Luego se discutirán los temas de participación y de conflictos ambientales que ganan importancia en un contexto de ascenso de la sociedad civil y de transformación de la cultura y los sistemas políticos de América Latina. En tal escenario podremos identificar posibilidades ciertas para que los

gobiernos locales puedan realizar una acción autónoma e influyente. Resumiremos esas posibilidades en la idea de una “descentralización política de hecho”, que tiene lugar asociada a la participación ciudadana y los conflictos por externalidades surgidos en los procesos de desarrollo urbano.

Por último, veremos las posibilidades que los procesos de descentralización y participación ciudadana abren para la nueva gestión urbana y, en particular, para resolver bien el dilema entre autonomía y competitividad, que condiciona fuertemente a los gobiernos locales.

1. DESCENTRALIZACIÓN LOCAL Y DILEMAS DE LA NUEVA GESTIÓN URBANA

El centralismo político latinoamericano es, sin duda, uno de los rasgos más distintivos de estas sociedades y sistemas políticos. Con variadas intensidades y modalidades, se muestra fuerte en países grandes y pequeños y en países cuya forma o diversidad geográfica y cuyos sistemas federales de gobierno harían esperar otra cosa.

Los orígenes del centralismo se remontan a la Conquista y a la imprevista cultural de los españoles. El centralismo político que trajeron se impuso de igual manera en las culturas precolombinas, que también eran centralistas, por ejemplo el caso de los incas; como en aquellas donde se daban sociedades sin jerarquías sociales ni estados, como era el caso de los mapuches de Chile.

La norma histórica ha sido la fuerte concentración del poder de toma de decisiones y del excedente económico en los gobiernos nacionales y las ciudades capitales. Pero no es raro que se haya llegado a extremos mayores, como la creación por el Estado de los principales partidos políticos que han animado la vida política en determinados períodos, como por ejemplo ha ocurrido en Brasil, un país tan grande y con un régimen de gobierno de tipo federal.

Muchos programas de descentralización política se han ensayado, así como políticas hermanas de desarrollo regional, pero todo ello, en general, con modestos resultados. Sin embargo, todo indica que estamos atravesando una etapa de nuestra historia en que las posibilidades para la descentralización política son inmejorables. Analizaremos dos hechos relevantes en este sentido: el amplio consenso político emergente sobre la necesidad de la descentralización y la aparición de otras dimensiones de la descentralización que refuerzan la transferencia del poder decisorio en favor de los gobiernos locales.

El consenso en la necesidad y la conveniencia de la descentralización político-administrativa en favor de los municipios se ha formado por la concurrencia de diversas motivaciones, otorgándole al proceso distintos sentidos, a veces contrapuestos:

- Evitar la concentración en el centro de sistema político -el gobierno nacional- de los problemas y tensiones propios de la crisis económica y la reforma neoliberal, que tantos costos sociales han traído.

Sea bajo dictadura o democracia, la desconcentración de la administración de algunos servicios y de las decisiones de inversión de ciertas partidas del presupuesto público sirven políticamente para generar este efecto de descompresión, mejorando las condiciones de gobernabilidad en tiempos turbulentos.

Esta motivación política de descompresión que han tenido las políticas de “municipalización” puede combinarse con otra de control de los espacios políticos subnacionales por parte de gobiernos dictatoriales.

- Generar oportunidades de inversión de capital y de crecimiento económico en nuevas localidades, ciudades o sectores de éstas, por la vía de hacer competir a los gobiernos locales por los capitales de inversión.

La entrega de mayor autonomía y poder de toma de decisiones a los gobiernos subnacionales, y especialmente a los municipios, les da armas para enfrentar esta competencia. Hemos visto cómo esta mayor autonomía puede quedar circunscrita a ciertos campos del quehacer local, especialmente los relativos al crecimiento económico y urbano, afectando las posibilidades de acción en las áreas social y ambiental.

La competencia entre gobiernos regionales y entre gobiernos locales ha sido característica de la fase de reestructuración de la economía capitalista, especialmente desde los años 80, y ha afectado tanto a naciones desarrolladas como en desarrollo.

- Profundizar y desarrollar la democracia más allá de los mecanismos parlamentarios y de representación indirecta. La descentralización político-administrativa en favor de los gobiernos locales puede ser evaluada como parte de procesos de construcción de formas más desarrolladas de democracia. Así, las propuestas -por lo general de la izquierda “renovada”- de construcción de una “democracia radical” o de una “profundización democrática” valoran el fortalecimiento de los municipios.

Las mayores posibilidades de participación de los ciudadanos que la descentralización provee son evaluadas positivamente en términos de equidad, democratización de las decisiones, control ciudadano de las autoridades y fortalecimiento de los sentimientos de identidad y arraigo de la gente con sus barrios y ciudades.

- Lograr mayor eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos y sociales es una motivación importante y tradicional de la descentralización política que, en tiempos más recientes, se ha traducido en la desconcentración de dichos servicios, como los de salud y educación.

Las tres primeras motivaciones nombradas que han estado detrás de las

políticas o medidas de descentralización en favor de los gobiernos locales están conectadas con la crisis y reestructuración que ha sobrellevado la economía capitalista mundial desde el inicio de los años 70 y, especialmente, con la fase de reestructuración económica y reforma neoliberal.

La urgente creación de nuevas oportunidades de negocios privados - la esencia de la reestructuración- ha significado la penetración del capital en nuevos territorios o sectores de actividad donde antes los negocios privados eran pocos o estaban vedados. Entre estas últimas situaciones se cuenta la privatización parcial o total de la seguridad social, la salud y la educación; y entre las primeras, las nuevas posibilidades de inversión privada en municipios de regiones apartadas o de ciudades medianas o grandes hasta ahora relativamente carentes de desarrollo.

El Estado ha jugado un papel crucial en la creación de estas oportunidades, sea a través de la reforma económica impulsada por el gobierno central -especialmente las políticas de privatización y de liberalización de mercados- como a través de la competencia que han establecido entre sí municipios relativamente fortalecidos para atraer a los inversionistas.

El sector inmobiliario urbano representa una combinación de ambos efectos. Tradicionalmente con una fuerte injerencia y control estatal, los mercados urbanos, especialmente los de suelo, han sido o están siendo liberalizados. En forma simultánea, nuevos lugares, ciudades o barrios emergen como alternativas de inversión para el capital inmobiliario privado, sea por el desarrollo del sector turístico, por la expansión de economías primario-exportadoras regionales o, simplemente, debido al mayor poder de transformación del espacio urbano que ha logrado el capital inmobiliario y a las medidas tomadas por municipios urbanos para atraerlo.

La búsqueda compulsiva de nuevas oportunidades de realización del capital ha llevado a una significativa reestructuración de la organización del territorio en distintas escalas espaciales, desde la escala global hasta la escala de los barrios o sectores urbanos, pasando por los sistemas nacionales de asentamientos humanos.

El aumento de la velocidad con que el capital realiza sus ciclos, ha sido clave para superar la caída generalizada de las tasas de ganancias en que consistió la crisis mundial de los años 70. Ha emergido por ello un capitalismo "flexible", más ágil. Los ritmos y tiempos económicos se han acelerado durante la fase de reestructuración. La represión de sindicatos y partidos y, en general, su debilitamiento, ha servido a esa mayor flexibilidad y competitividad de los capitales individuales y de cada economía nacional. La debilidad o inexistencia de normas y políticas ambientales ha servido para igual fin.

La reestructuración del territorio ha sido también importante. Asisti-

mos a una dominación acrecentada del tiempo sobre el espacio, del movimiento y el cambio sobre la permanencia y las costumbres (Harvey, 1995; Sabatini, 1991 y 1997g). Estamos viviendo en medio de una vasta colisión entre un espacio económico revitalizado y los espacios vitales de la gente, que son penetrados, trastocados y muchas veces deteriorados. El medio ambiente, en general, y los barrios urbanos, en particular, forman parte de estos espacios vitales agredidos.

En distintas escalas territoriales, los ciudadanos están reaccionando a esta agresión económica y a las amenazas que comporta para su calidad de vida y otros valores (identidades étnicas, medio ambiente, regionalismo y derechos humanos, entre los principales).

Las demandas por la democratización de la vida política local y el apoyo a la descentralización político-administrativa en favor de los gobiernos locales -la tercera motivación de las políticas de descentralización identificada anteriormente- forman parte de este ascenso internacional de la sociedad civil. Es posible observar una creciente participación de la sociedad civil en la construcción de la ciudad (Simioni, 1996:23) y en su defensa. Veremos cómo algunas de las principales transformaciones que están sufriendo las ciudades contemporáneas son, en parte, el producto de reacciones ciudadanas, ya sean canalizadas políticamente o a través de los mercados, en defensa de su calidad de vida.

La cuarta motivación señalada, la de elevar la eficiencia y eficacia de servicios y funciones del aparato público, puede ser considerada más antigua y permanente. Ha sido uno de los fundamentos centrales de toda política de descentralización política. Sin embargo, ha cobrado particular importancia bajo la reestructuración de las economías tanto en elevar la gobernabilidad política -primera motivación- como en elevar la competitividad de los territorios locales para captar inversiones y desencadenar procesos de crecimiento económico -segunda motivación. Además, la desconcentración administrativa forma hoy parte de una tendencia más generalizada de reducción del tamaño de las empresas y organizaciones de todo tipo.

En las organizaciones económicas y empresas, las economías de escala dependen cada vez menos del tamaño, gracias al cambio tecnológico. En general, las economías de escala pierden importancia relativa frente a las "economías de tiempo" (Sabatini, 1991). En el caso de los servicios públicos y sociales urbanos, por la misma peculiaridad del hecho urbano, las economías de escala nunca han sido importantes. El manejo centralizado de ellos pudo haber servido a objetivos de equidad y de integración social y a la formación de los estados nacionales, más que a economías de escala. El Estado procuraba garantizar un acceso igualitario y universal a estos servicios públicos independientemente de localidades y estratos sociales.

En este sentido, un tema de futuro que plantea la desconcentración administrativa de servicios urbanos -impulsada en aras de una mayor productividad urbana- es el posible debilitamiento simultáneo de los objetivos de equidad e integración social. ¿Hasta qué punto el manejo descentralizado de los servicios no puede contribuir a las tendencias de mayor desigualdad y desintegración sociales que ha acarreado la globalización de las economías?

Es cierto que el objetivo tradicional, igualitario, de dotar de servicios a toda la población con los estándares considerados adecuados era difícil de lograr. Sin embargo, hay que tomar en cuenta las implicancias que en términos de equidad puede tener un cambio tan radical de criterio como el que significa aceptar estándares diferenciados socialmente y entregar a cada gobierno local y su capacidad de negociación -que depende fuertemente del nivel socioeconómico de la población- la responsabilidad de fijar prioridades y conseguir resultados en esta materia tan importante para la productividad, la eficiencia y la equidad urbanas.⁵

La confluencia histórica de estas cuatro motivaciones otorga, sin duda, una especial fuerza y significación a los procesos actuales de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, sin embargo, hace que el sentido y el impacto concreto de ellos sea más ambiguo y un tema abierto.

La descentralización municipal es, aún más, un campo de disputa y un espacio político donde el efecto de las medidas de descentralización no es unívoco. Y es precisamente este espacio político el que queda abierto para las autoridades locales y, en general, para los ciudadanos y las empresas en lo relativo a sus intereses de nivel local. La nueva gestión urbana consiste, precisamente, en ocupar de la mejor forma posible ese espacio para favorecer el logro de un conjunto de objetivos plasmados en un plan urbano.

Pero hay otras dos formas de descentralización de las decisiones -aquella en favor de los mercados y aquella en favor de los ciudadanos- que refuerzan las dos características de la descentralización en favor de los municipios, resaltadas recién: su fuerza y significación en el momento actual y su carácter abierto en lo referente a sus efectos.

Los procesos de privatización, de reducción del tamaño y poder de Estado, de liberalización de mercados y de eliminación de subsidios son equivalentes a una descentralización de las decisiones económicas en favor de los agentes concurrentes a los mercados, productores y consumi-

⁵ “Es claro que, por una parte, la población se encuentra preparada para habitar con niveles inferiores a los clásicos y, por otra, que los recursos para dotar a toda la población con elevados estándares no existen. Esto sugiere el examen crítico de los patrones recurrentes de programación y diseño de soluciones tratando de adaptarlos a las características de cada lugar” (CEPAL/CNUAH, 1991:16).

dores. El Estado ha perdido en gran parte sus funciones de control, tutelaje e intervención directa en la economía, las que en América Latina llegaron a ser particularmente importantes bajo el modelo de “industrialización sustitutiva”. En el primer sub-capítulo vimos lo central que es para el avance de la nueva gestión urbana la integración de la función pública con las dinámicas de mercado. La nueva gestión urbana es casi inconcebible sin esta descentralización en favor de los mercados. Y ambas descentralizaciones, la municipal y la de mercado, se refuerzan mutuamente.

Pero al mismo tiempo, la descentralización de las decisiones en favor de los mecanismos de mercado introduce una nueva ambigüedad y nuevas tensiones de gran relevancia para los procesos -inescapablemente locales- de construcción de la ciudad: se trata del enfrentamiento de intereses entre empresarios y ciudadanos. Veremos cómo muchos de los conflictos ambientales urbanos enfrentan a estos dos actores y sus intereses específicos sobre cómo debe y puede hacerse la ciudad.

Una tercera dimensión de la descentralización es la referida a la participación ciudadana. Es hoy una convicción generalizada que la participación es una “parte natural” de la vida urbana y del gobierno de la ciudad (Simioni, 1996:23). Resulta obvio que esta relativa descentralización del poder decisorio en favor de los ciudadanos puede ser crucial para reforzar la gestión urbana que realizan los gobiernos locales. Más específicamente, resulta vital para que los gobiernos locales puedan lograr un balance adecuado entre los intereses locales y los intereses nacionales, habida cuenta del peso cultural del centralismo político en el medio latinoamericano. Los gobiernos locales no sólo son portadores de los intereses locales sino que deben hacerse cargo de los intereses centrales del Estado en sus respectivos territorios. Por ello, la presencia de una ciudadanía activa en el nivel local es fundamental para contrarrestar el centralismo político.

Al mismo tiempo, una ciudadanía local activa es importante para evitar un dominio excesivo de los intereses empresariales por sobre los de los consumidores en los mercados urbanos y, en general, los de los ciudadanos.

Igual como las otras dimensiones de la descentralización, el fortalecimiento de la participación ciudadana conlleva sus propias ambigüedades y tensiones. Dos son tal vez las principales:

- Aquella que se establece entre una participación “instrumental” - restringida a la integración de los ciudadanos a la construcción de obras o a la colaboración de organizaciones sociales en la distribución de servicios estatales- y una participación “política” o autónoma, que “implica una capacidad de influencia y decisión directa en las prioridades de intervención urbana y en la formulación de programas y políticas urbanas” (Simioni, 1996:19).
- Aquella que se establece entre los intereses de las comunidades locales

y los intereses de las comunidades regionales o nacionales que incluyen a las primeras. Un proyecto de construcción de una autopista suele enfrentar los intereses ciudadanos locales o barriales con los urbano-globales. Un proyecto de construcción de una planta industrial suele plantear disputas entre intereses (locales) por la calidad de vida con los intereses (nacionales) de los ciudadanos por el crecimiento de la economía y la elevación del nivel de vida. Las situaciones suelen ser, incluso, más complejas y los proyectos dividir a las comunidades locales entre grupos directamente afectados por los impactos urbanos y ambientales de los proyectos, y quienes aparecen más interesados en sus efectos de creación de empleo y desarrollo urbano.

Los diferentes sentidos que puede tener la descentralización local en cada una de las tres dimensiones que hemos distinguido genera el espacio político de la nueva gestión urbana local. Es posible identificar dos campos principales de tensiones que dan forma a ese espacio político:

- Tensiones entre los intereses locales y extra-locales, sea a nivel del Estado y la descentralización municipal como a nivel de la ciudadanía y los procesos de participación. El dilema entre desarrollo local y global se inscribe en este campo de tensiones.
- Tensiones entre los intereses del Estado, los empresarios privados y la sociedad civil. El dilema entre competitividad y autonomía es parte de este campo.

En general, el sistema político emergente -hablaremos más adelante de un profundo cambio de la cultura y sistemas políticos latinoamericanos- tiende a favorecer a los intereses extra-locales sobre los locales y a los intereses de la alianza estratégica entre Estado y economía corporativa -la alianza que ha impulsado la reforma neoliberal- por encima de los intereses ciudadanos.

La oposición entre intereses económicos y calidad de vida es la que genera los conflictos ambientales locales y da lugar al que podría reconocerse como el dilema fundamental de la nueva gestión urbana de nivel local, o dilema entre competitividad y autonomía:

El éxito de la gestión urbana local en atraer inversionistas y promover el desarrollo urbano (la competitividad) significa, al mismo tiempo, restar autonomía y posibilidades al municipio para hacer frente a los impactos sociales y ambientales negativos que suelen acompañar a los proyectos de desarrollo, y que son productores de desigualdad, exclusión social y degradación. Todo ello redundaría en un deterioro de la calidad de vida y una pérdida de identidad de los habitantes con su entorno. Por el contrario, la autonomía que pueda desplegar un municipio al fijar estándares y decidir acciones en los campos del desarrollo social, la protección ambiental y la eficiencia urbana le restan competitividad para atraer nuevas inversiones.

El dilema tiene una expresión política, en forma directa y clara, a través de los conflictos ambientales locales. Las autoridades locales, sometidas a las presiones de las partes, quedan enfrentadas a la disyuntiva de favorecer unos u otros intereses. En cambio, la relación de los conflictos ambientales locales con el dilema entre desarrollo urbano local y global es indirecta. Como veremos en el siguiente sub-capítulo, esto hace más difícil generar un espacio político para que la nueva gestión urbana pueda sortear con éxito este segundo dilema.

El principal tema político de futuro para la nueva gestión urbana local es cómo lograr salvar airoosamente el dilema entre competitividad y autonomía. ¿Cuál es el espacio político disponible para que los intereses económicos y los intereses en la calidad de vida puedan ser compatibilizados? ¿Cómo aprovechar los espacios que ofrece la descentralización local en su triple dimensión -con sus ambigüedades y tensiones- para equilibrar los intereses económicos o urbanos, individuales de cada proyecto, sea este privado o una obra pública, con los intereses colectivos en la sustentabilidad, la equidad, la integración social y la eficiencia y productividad urbanas?

2. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Las formas tradicionales de participación ciudadana están en retroceso. La integración en partidos políticos o en sindicatos parece cosa del pasado. Incluso, las organizaciones de base, como las juntas vecinales o las asociaciones voluntarias orientadas a distintos fines, están aquejadas por un crisis de participación. Su acción reivindicativa frente al Estado, mezclada con el clientelismo, encuentra cada vez menos espacio político. Ahora funcionan cuando son, en alguna medida, forzadas a hacerlo, ya sea por conflictos o problemas urgentes o por el requisito que imponen ciertos programas estatales para la canalización de recursos -por ejemplo, a través de fondos a los que se concursa ofreciendo aportes en trabajo y gestión organizada.

Están en ascenso, en cambio, otras formas de participación. Constituyen formas reactivas y espontáneas de participación surgidas en un contexto tanto de crisis económica y penurias como de ajuste, reestructuración y expansión del capitalismo "flexible". Las organizaciones de autoayuda y su complemento, las organizaciones filantrópicas, han sido tal vez el sello característico de los períodos y situaciones de desempleo y pobreza. La participación en acciones de protesta, en movimientos de denuncia o de "formación de opinión pública" y en organizaciones político-reivindicativas autónomas (no clientelistas) parece lo propio de la nueva fase de expansión capitalista.

La participación ciudadana puede descomponerse analíticamente por niveles y tipos de participación. Según niveles, la participación puede circunscribirse a la canalización de información hacia la co-

munidad, lo que no debe subvalorarse, ya que una autoridad que sabe que la comunidad está informada no actúa igual que cuando ésta no lo está; alternatively, puede consistir en la recepción de opiniones desde la comunidad o, en el nivel más avanzado, puede consistir en diversos grados de descentralización de la toma de decisiones en favor de los ciudadanos.

Según tipo, la participación puede ser indirecta (a través de representantes) o directa; puede ser reglamentada (con status legal) o informal; puede ser fomentada desde el Estado (incluyendo al municipio) o reactiva (originándose en los propios ciudadanos y sus organizaciones); y puede ser instrumental (Simioni, 1996:19) o política y autónoma, como señalamos antes.

Daremos prioridad -por su relevancia para la nueva gestión urbana y para la creación de un espacio político favorable a nivel local- a los tipos de participación ciudadana directa, informal, reactiva y político-autónoma. En ellos se mezclan, de hecho, los tres niveles señalados : información, opiniones y participación en las decisiones.

Nos interesarán, en definitiva, las formas emergentes de participación, asociadas al nuevo desarrollo económico y, por cierto, al desarrollo urbano. Ello, por dos razones: porque el enfoque de la nueva gestión urbana nos lleva a privilegiar los lugares "con" desarrollo; y porque la protesta, la denuncia y la acción política autónoma y organizada constituyen formas de participación ciudadana en ascenso en el mundo. A nuestro juicio, estas formas tienen una gran importancia en la creación de los espacios políticos requeridos por la nueva gestión urbana para cumplir con sus objetivos de sustentabilidad, equidad, promoción del desarrollo y productividad y eficiencia urbanas.

En particular, concentraremos el análisis en las oportunidades que los conflictos ambientales locales representan en ese sentido, examinando las relaciones entre conflictos y participación ciudadana. Antes, describiremos el contexto de transformación política en que emergen las nuevas formas de participación ciudadana y en que tienden a proliferar los conflictos ambientales.

3. SOCIEDAD CIVIL, NUEVOS CIUDADANOS Y CIUDAD

Los procesos de crisis y reestructuración (o globalización) que han dominado las últimas décadas en la economía mundial y los cambios ideológicos que les han acompañado han significado una masiva introducción de inseguridad e incertidumbre en la vida social.

El creciente desempleo, la pobreza, las nuevas formas de exclusión social, la "flexibilización" de los mercados laborales, la degradación a gran escala del medio ambiente, el ascendente problema de la droga,

la delincuencia urbana, son todos factores y procesos agudizados o propios del último tiempo que, a su vez, producen inseguridad e incertidumbre.

Las ciudades contemporáneas son lugares donde crece la inseguridad ciudadana -por la pobreza, la precariedad de los empleos y la delincuencia- y aumenta la incertidumbre sobre su futuro. El crecimiento urbano parece estar fuera de control. La congestión y los problemas de calidad de vida aumentan y el medio natural retrocede en forma persistente.

Otros factores que están transformando políticamente las sociedades contemporáneas y que determinan un ascenso de la sociedad civil y de las nuevas formas de participación ciudadana, fuera de la inseguridad y la incertidumbre, son los siguientes tres:

- Una mayor conciencia y capacidad de reflexión crítica de los ciudadanos; Ella resulta tanto de la revolución de las comunicaciones -en particular de la “televisión global”- como del hecho que los principales factores productores de inseguridad, incertidumbre y deterioro de la calidad de vida -listados anteriormente- sean de origen antrópico. Esta “expansión de la reflexividad social” -como la denomina Giddens (1994)- está convirtiendo al ciudadano que participa en actos masivos de apoyo a candidatos en una figura del pasado. El ciudadano del futuro es más persona que número en una masa humana.
- El surgimiento de nuevos valores, asociados a las mismas variables que están deteriorando la vida social y la calidad de vida; Como reacción a estos impactos provocados por las crisis y la globalización económica, se han afianzado valores como los derechos humanos, la democracia política, el medio ambiente y la integridad de las culturas regionales. Los valores son nuevos, ya sea por la mayor importancia adquirida -la protección ambiental y las identidades culturales- o por el carácter absoluto que cobran -los derechos humanos y la democracia política no son relativizados, como antes, en función de las opciones ideológicas.
- La concentración de la gente en los asuntos que afectan su vida cotidiana. El desempleo, la pobreza, la salud, la congestión y el transporte público, la delincuencia y el medio ambiente son los tipos de temas que más preocupan a los ciudadanos. Están todos marcados por la incertidumbre, la inseguridad y el deterioro de la calidad de vida.

La masificación de la inseguridad, el avance de la conciencia crítica y de los nuevos valores y la importancia que la gente otorga a sus condiciones concretas y directas de vida, equivalen a la aparición de un nuevo tipo de ciudadano y de un nuevo tipo de política.

Sólo tomando en cuenta su importancia podemos entender algunos de los hechos políticos más relevantes del tiempo actual. Uno de ellos fue la ola conservadora de la década de los 80's, que se tradujo en el triunfo de la reforma neoliberal por todo el mundo. La represión sindical y política que acompañó a la crisis capitalista de larga duración de los años 70 y, en general, la agudización de las contradicciones sociales, no condujeron a las revoluciones socialistas, como se podría haber anticipado. La crisis económica y el desempleo fortalecieron, en cambio, una retroalimentación notable entre inseguridad social y conservadurismo. Existe un notable paralelismo entre las crisis sociales y el duelo psicológico en términos de la asociación que se da entre pérdida y pulsión a protegerse en las seguridades del pasado (Marris, 1987).

Otro hecho que avala la idea que estamos frente a un nuevo tipo de ciudadano es lo que podríamos llamar la paradoja de la democracia. Al mismo tiempo que cunde el escepticismo y la desconfianza con la política oficial o formal y que aumenta el abstencionismo electoral, los ciudadanos latinoamericanos parecen dispuestos a defender la democracia política (uno de los nuevos valores "globales"). Es más, en tiempos recientes la democracia fue defendida en las calles contra hechos de corrupción o ante riesgos de movimientos no democráticos en países de la región.

Y un último hecho político revelador del nuevo escenario cultural que está emergiendo es el que representan, justamente, los conflictos ambientales. Estos conflictos, sean urbanos o tengan lugar en localidades rurales, representan formas inéditas de movilización ciudadana en defensa de su calidad de vida, la que ven amenazada por el desarrollo económico y urbano y, en términos más generales, por la globalización económica.

Así, el ascenso de la sociedad civil latinoamericana de las últimas décadas -los movimientos por los derechos humanos, por la defensa de la democracia, por la defensa del medio ambiente, y su más reciente aparición en las ciudades como defensa de la calidad de vida urbana- representan un desafío político para la alianza estratégica entre Estado y economía corporativa. Esta alianza ha estado impulsando la reforma económica por sobre y, muchas veces, a expensas de los objetivos de sustentabilidad, de calidad de vida y, en el caso de las ciudades, de eficiencia y productividad urbanas.

A diferencia de las formas tradicionales de movilización política, las formas emergentes son menos notorias y pueden pasar relativamente desapercibidas. Ello se debe a que son menos ideologizadas, a que son reactivas más que propositivas y al hecho de surgir en función de problemas y conflictos específicos de carácter puntual o local.

¿El hecho de ser menos notorias y de ser reactivas y tematizadas o puntuales resta importancia a estas nuevas formas de movilización y par-

tipificación ciudadana? ¿Qué impacto pueden tener sobre la nueva gestión urbana? ¿En qué sentido podrían resultar favorables para ella?

Además de ser puntual y reactiva, la nueva forma de participación y movilización ciudadana puede ser tan sutil como para expresarse a través de los mercados. Decíamos que una de sus características es el ejercicio de la autonomía. A pesar de la manipulación de la demanda y el control oligopólico de los mercados, siempre hay un espacio de soberanía para el consumidor. Sin embargo, la autonomía se acrecienta cuando el consumo se articula “con un ejercicio reflexivo de la ciudadanía” y la sociedad civil logra participación “en las decisiones del orden material, simbólico, jurídico y político donde se organizan los consumos” (García Canclini, 1995: 52-3).

Una época de fortalecimiento de los mecanismos de mercado como la actual y de agresivo avance del capitalismo sobre los “espacios vitales” de la gente (Friedmann, 1988) se presta para la aparición de lo que García Canclini (1995:24-5) denomina *ciudadano como consumidor*; interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida”, dejando atrás a ciudadanía como adscripción a corrientes políticas o de opinión pública.

¿Qué implicancias tiene o puede tener el ascenso de la sociedad civil y las nuevas formas de participación ciudadana para la nueva gestión urbana de nivel local? ¿Cómo deberá la gestión urbana local enfrentar la proliferación de las nuevas formas de ciudadanía que hemos descrito como reactivas, como puntuales, específicas o tematizadas y como informales? ¿De qué manera deberá enfrentar el hecho de que muy probablemente los mercados se irán constituyendo en objetos de reflexión y acción ciudadana, y en espacios que logren expresar mejor a los ciudadanos no tanto como individuos sino como integrantes de movimientos de defensa de la calidad de vida?

4. EXTERNALIDADES Y CONFLICTOS AMBIENTALES DE NIVEL LOCAL

Hemos destacado el papel central que juegan los proyectos inmobiliarios en el desarrollo urbano, entendido éste como transformación o cambio de la ciudad. La nueva gestión urbana así lo reconoce, dándoles tanta o más importancia que a las normas de uso de suelo, que hasta ahora han sido el nervio de la planificación urbana.

Cada proyecto implica un cambio en los usos del suelo. Por medio del acondicionamiento físico de los terrenos, unas actividades urbanas reemplazan a otras o aquellos terrenos son incorporados al uso urbano.

Las nuevas construcciones o las nuevas actividades que ellas acogen tienen, sin embargo, diversos impactos físico-ambientales sobre el entorno, fuera de los efectos económicos, funcionales, sociales o culturales que se espera de ellas según se trate de una fábrica, un terminal de buses, un conjunto de viviendas o un campo deportivo.

Esos efectos físico-ambientales son las denominadas externalidades. Estas presentan tres dimensiones, todas relevantes para la nueva gestión urbana:

- Dimensión propiamente física o ambiental.

La externalidad es un impacto físico sobre una variable o aspecto del entorno material o construido. Puede tratarse de alguna forma de contaminación o degradación (del aire, del suelo, de los cursos de agua, acústica, de los espacios construidos, etc.) o de congestión de edificaciones o vías de circulación; puede expresarse como riesgo de accidentes o pérdida de calidad ambiental. En estos dos últimos casos (el aumento del riesgo y la menor calidad ambiental) el impacto físico-ambiental corresponde a la actualización de eventos o situaciones futuras consideradas inconvenientes, dañinas para la calidad de vida o simplemente inaceptables.

Los fenómenos culturales y sico-sociales influyen en la definición de estas externalidades. De la misma manera que el riesgo es un impacto tanto sico-social como físico (eventual) y la sustentabilidad es un concepto abierto a las interpretaciones científicas y filosóficas, la contaminación del aire por humos industriales o la congestión de las calles pueden tener distintas connotaciones sociales como para condicionar fuertemente la adquisición de conciencia sobre su verdadera importancia. De hecho, esos humos y la congestión han sido, y siguen siendo en muchos lugares, motivos de orgullo como símbolos de progreso material más que motivos de preocupación.

- Dimensión económica.

Se trata de efectos -costos o beneficios- que no logran tener expresión a través del mecanismo de los precios. Son “externos” a los mercados. Sin embargo, influyen en el valor de los bienes y servicios urbanos, como es el caso de las propiedades de terceros o los servicios que se ofertan en determinados lugares.

Como los causantes de las externalidades -empresas, agencias o personas que realizan actividades o nuevos proyectos- no son enfrentadas a ellas, sea como costos (externalidades negativas) o como beneficios externos de su actividad o proyecto que podrían capitalizar (externalidades positivas), entonces se generan problemas de eficiencia y problemas de equidad o distributivos. Es usual que los impactos físico-ambientales negativos que una actividad o proyecto genera sobre el entorno sean “socializados” en perjuicio de terceros -su responsable se desentiende de ellos- al mismo tiempo que esa actividad o proyecto se beneficia, capitalizando para sí, externalidades positivas que provee el lugar y las actividades existentes allí.

La capitalización privada de las externalidades positivas que provee el entorno -clave en la decisión de realizar en ese lugar el proyecto en cuestión- y la simultánea “socialización” de las externalidades negativas provocadas por él, corresponde a un mecanismo específicamente urbano de distribución regresiva de la riqueza, de producción de desigualdades sociales y de acentuación de la pobreza de la ciudad (Jordán y Sabatini, 1988). La generación y distribución de las rentas de la tierra, cuya captación es el *leit motiv* de la vigorosa promoción inmobiliaria privada, depende en buena medida del funcionamiento de este mecanismo socialmente regresivo.

- Dimensión político-distributiva.

Vimos que la no internalización económica de las externalidades - esto es, el hecho que las externalidades no tengan un valor- tiene efectos sobre la eficiencia y la equidad.

Los efectos de eficiencia tienen que ver con el hecho que los responsables de los proyectos urbanos -inmobiliarios u obras públicas- no sean enfrentados con todos los costos que ellos tienen o producen. Los efectos sobre la equidad se relacionan con el perjuicio que las externalidades provocan en personas y actividades cercanas a los proyectos que no se benefician de éstos o no participan en sus ganancias económicas.

Sin embargo, una cosa es el cálculo económico o la medición contable de estos efectos distributivos y otra es su expresión en disputas distributivas. De hecho, los conflictos ambientales que se originan en las externalidades pueden potencialmente dar lugar a disputas distributivas. Y cuando éstas se producen, la controversia suele expandirse desde los efectos físico-ambientales de los proyectos al tipo de desarrollo urbano que éstos favorecen.

Estos conflictos ambientales locales surgen cuando el o los impactos de los proyectos urbanos son reconocidos como problemas de interés público y cuando quienes impugnan o resisten los impactos tienen fuerza organizativa y una mínima presencia política, aunque sea sólo a nivel local (Sabatini, 1997c). La conciencia ambiental y el nivel del daño causado son cruciales para que un impacto sea reconocido como un problema ambiental urbano. También lo es la importancia que la defensa de la calidad de vida tenga entre la comunidad local.⁶

A su vez, el nivel de organización de la comunidad determina si estos problemas dan o no lugar a conflictos ambientales.

⁶ Una hipótesis muy difundida en el mundo y originada en los países desarrollados afirma que la calidad de vida llega a ser una aspiración sólo después que la gente alcanza un cierto nivel de vida. Los pobres, por tener esa aspiración y por su búsqueda de la sobrevivencia, serían agentes del deterioro ambiental. Sin embargo, el ecologismo practicado por los pobres en muchas partes del mundo en desarrollo, aún a costa de las oportunidades de progreso material que los proyectos podrían ofrecerles, debe llevar a rechazar esta hipótesis (Martínez Alier, 1995; Sabatini, 1997d).

A pesar de su carácter local, del hecho de estar circunscritos a un territorio relativamente pequeño -allí donde se dejan sentir los impactos físico-ambientales de los proyectos- estos conflictos son conflictos políticos que podrían tener gran relevancia en la definición del contexto político en que se desplegarán los esfuerzos de la nueva gestión urbana.

Son políticos, en primer lugar, porque tanto su origen como su evolución y la salida que tengan dependen de la relación de fuerzas entre las partes involucradas. El paso de un problema a un conflicto requiere una comunidad o grupos de ella que resisten en forma organizada los impactos de los proyectos urbanos; de no ser así, quedarán como problemas que los proyectos descargan sobre el entorno ambiental y social.

Lo son, además, porque suelen insertarse en discusiones que rebasan el ámbito local. El apoyo que reciben quienes cuestionan los proyectos incluye a grupos ecologistas u ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) de nivel nacional y hasta internacional. Los ejecutores de los proyectos pueden ser el gobierno nacional o empresas nacionales o transnacionales y pueden recibir el apoyo de los gremios empresariales o del gobierno nacional o, incluso, de gobiernos extranjeros. Los proyectos que originan los conflictos -como puede ser una autopista de nivel urbano-global o regional, una instalación industrial o la explotación de un recurso natural- suelen corresponder a *tipos de proyectos* que están siendo crecientemente cuestionados en distintos países, tanto por sus impactos locales sobre el medio ambiente y la calidad de vida como por sus impactos ambientales de mayor escala sobre las ciudades y sus regiones de soporte.

Son políticos, en tercer lugar, porque su resolución depende tanto o más de negociaciones políticas y relaciones de fuerza que de cuestiones técnicas y científicas (Gorczyński, 1991; Sabatini, 1997e). De hecho, la negociación suele ser la mejor y más razonable salida a estos conflictos, pero no siempre tiene lugar. Mientras haya quienes pueden imponer sus intereses sin tener que sentarse a una mesa de negociación, lo harán. Eso demuestra que las salidas o los conflictos dependen fundamentalmente del juego de fuerzas, aunque estén involucradas sofisticadas cuestiones técnicas.

Son políticos, por último, porque los impactos ambientales se encadenan con impactos sociales, económicos y culturales, dando lugar a complejas disputas distributivas. La gente que se opone a los efectos ambientales de los proyectos cuestiona también otros efectos derivados de las externalidades ambientales, como la destrucción de sitios o construcciones de valor patrimonial, o la pérdida de valor de propiedades cercanas. Si la sola distribución de las externalidades ambientales es compleja y política, la presencia de estos otros efectos hace aún más complejos estos conflictos, acentuando su carácter político.

Lo dominante en el medio latinoamericano ha sido hasta ahora que

estos conflictos no tengan una salida negociada sino que diversas modalidades de imposición de los intereses dominantes, económicos o de política pública, que están detrás de los proyectos. Sin embargo, la situación está cambiando. Hay un número creciente de conflictos que están llevando a la paralización de proyectos, a la modificación de su diseño o de su localización y, en algunos casos, a la formación de mesas de negociación.

Estos conflictos son, sin lugar a dudas, un tema de futuro. Debe considerarse que son, en buena medida, inevitables, porque las externalidades ambientales que los originan son, en lo referido a su distribución, inherentemente conflictivas. Es difícil cuantificarlas, identificar sus causas y responsables y precisar quiénes se benefician y perjudican con su distribución (Guimaraes, 1991).

El crecimiento económico, el desarrollo urbano con base en proyectos inmobiliarios privados y obras públicas, el crecimiento de la población de las ciudades, la degradación progresiva y acumulativa del medio ambiente, la mayor conciencia ambiental y el desarrollo de las nuevas formas de participación y ciudadanía, son todos factores que permiten augurar una multiplicación de estos conflictos ambientales urbanos. En medida creciente, la nueva gestión urbana será la gestión -y resolución adecuada y oportuna- de estos conflictos.

Lo que ponen en juego estos conflictos es mucho más que la conservación ambiental, lo que ya bastaría para concederles importancia. Está en juego la distribución de la riqueza y de las oportunidades creadas por los proyectos. La gente, que con su movilización da lugar a estos conflictos, reclama una mejor participación en esas oportunidades y en esa riqueza, trátense de empleos, de desarrollo de la economía local o de acceso a instalaciones o equipamientos urbanos asociados o incluidos en los proyectos.

Por esta vía puede esperarse que cada uno de estos conflictos desemboque en discusiones bastante más de fondo sobre “el tipo de ciudad que queremos” y sobre la calidad y pertinencia de las políticas urbanas vigentes.

¿Pueden estos conflictos ser reducidos -como habitualmente se hace- a obstáculos o amenazas que las autoridades deben sortear lo más rápido posible con el fin de retomar el curso normal de sus funciones? ¿La discusión de fondo que puedan desencadenar podría ser un aporte democrático a la nueva gestión urbana? ¿La situación política que pueden producir a nivel local, encierra o contiene también oportunidades para los gobiernos locales empeñados en los nuevos estilos de gestión urbana, o tan sólo amenazas y problemas?

Un último tema importante sobre participación ciudadana y conflictos ambientales locales es el de la relación entre ambos.

5. RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN Y CONFLICTOS AMBIENTALES LOCALES

Hemos hablado de participación y de cómo sus formas emergentes pueden estar asociadas a la ocurrencia de conflictos ambientales locales. Ahora discutiremos la relación entre ambos, detenidamente, como tema de futuro.

En principio, a la nueva gestión urbana le interesa fomentar la participación ciudadana, especialmente aquella más política y autónoma, distinta que la “instrumental”, permitiendo así a los habitantes involucrarse en las opciones actuales y futuras de la construcción de sus ciudades (Simioni, 1996:19 y 23). Pero al mismo tiempo, es razonable esperar que a las autoridades locales les interese evitar conflictos, de cualquier tipo que sean, como lo haría cualquier autoridad o agencia estatal.

Sin embargo, hemos entrevisto que los conflictos pueden ser portadores de oportunidades y no sólo de amenazas. Asimismo, podemos darnos cuenta que la nueva participación parece indisolublemente ligada a estos conflictos, por su carácter predominantemente reactiva, orientada a la defensa de la calidad de vida, “tematizada” y puntual.

No parece fácil separar participación y conflictos para quedarse con la primera y evitar los segundos. Una forma de hacerlo sería bajo un enfoque de participación “instrumental” y con el control y desestímulo de otras formas más independientes de participación; esto es, con centralismo político, lo que sería un contrasentido para el enfoque de gestión urbana que se busca favorecer, aún cuando ese centralismo se ejerciera (respecto de los ciudadanos) desde el gobierno local. Lo que se espera del municipio, en cambio, es que delegue poder de decisión en la comunidad organizada (Guercke, 1994:11).

Los sectores que más recelan de la participación ciudadana señalan que ésta, lejos de contribuir a tomar decisiones sobre complicadas cuestiones técnicas que están más allá del alcance de los ciudadanos, contribuye a generar un clima de conflictividad que entorpece la función pública, fuera de otros inconvenientes. Y la regularidad con que la participación y los conflictos aparecen juntos parece darles la razón.

Reaccionar frente a este hecho intentando separar participación de conflictos nos conduce, sin embargo, a formas de participación ciudadana algo domesticadas y drenadas de su esencia, la autonomía política. ¿Cuál es, entonces, la mejor forma de encarar la relación entre participación y conflictos ambientales de nivel local?

Parece necesario, en primer lugar, tomar conciencia que el origen de los conflictos de que estamos hablando no es la participación sino la distribución de las externalidades. Vimos que esta distribución es, en esencia, inescapablemente conflictiva; esto significa que plantea conflic-

tos de intereses objetivamente, más allá que los ciudadanos estén o no movilizados y participando, independientemente del hecho que los conflictos adopten o no formas explícitas o públicas.

Por cierto, la participación puede dar lugar a conflictos. La desconfianza de los participantes en la honradez e integridad moral de los dirigentes de sus organizaciones es una causa importante de conflictos derivados o asociados con la participación, especialmente en los barrios pobres (Sabatini, 1995).

No obstante, los conflictos ambientales locales, como conflictos de intereses, ya sean latentes o abiertos, existen independientemente de cual sea el nivel y tipo de participación ciudadana en el lugar. La relación entre participación y conflictos ambientales que predomina es la inversa a la que suponen los críticos que recelan de la participación. La ocurrencia de conflictos ambientales estimula la participación y no es la participación la que causa los conflictos ambientales.

La conciencia sobre los riesgos ambientales y de calidad de vida, asociados a un determinado proyecto impulsado por otros intereses, corresponde a un conflicto de interés en torno a la distribución de externalidades, esto es, a un conflicto ambiental de nivel local. Entonces la comunidad, y en particular sus sectores más afectados, participa en reuniones y comisiones, realiza actividades y gestiones y reactiva sus organizaciones o crea otras nuevas. El conflicto estimula y crea participación. En ese momento, el conflicto alcanza su carácter más explícito y público.

Esta es, de hecho, una de las facetas positivas de los conflictos ambientales locales. Pueden ayudar a proyectar la participación de los ciudadanos hacia temas y controversias de fondo sobre el desarrollo urbano, según hemos visto. ¿Cómo canalizar adecuadamente estas energías de participación y discusión de temas sustantivos sin quedar atrapados en las menudencias de los conflictos?

El conflicto ambiental, como propulsor de la participación de la ciudadanía local en la construcción de su entorno, cobra especial valor cuando contrastamos esa situación “automática” de participación, con los esfuerzos de promoción de la participación que realizan muchas veces las autoridades, con escaso éxito.

El resultado mezquino de estos esfuerzos lleva a autoridades y técnicos a la conclusión que la gente es pasiva. El siguiente paso será ensayar metodologías más sofisticadas de participación, a cargo de expertos orientadas a “concientizar” a la gente sobre el valor de la participación y a educarla en el uso de los nuevos métodos. Nada parece asegurar que la participación, esta vez, será un éxito. El tema queda cubierto con un hábito de misterio y afectado por la sensación de que es un tema de investigación en gran medida pendiente.

Sin embargo, esos mismos ciudadanos que nos resultaban tan esencialmente pasivos -donde la pasividad parecía afincada en la cultura- son capaces de desplegar una gran energía y sofisticadas formas de participación frente a un conflicto ambiental.

La participación no parece ser, por tanto, una cuestión de técnicas y métodos orientados a remover actitudes y conductas condicionadas culturalmente. En cambio -como lo sugieren estudios de casos de conflictos ambientales (p.ej. Sepúlveda, 1997; Sabatini y Mena, 1997; y Sabatini, Mena y Vergara, 1997)- el aumento de la participación ocurre cuando las personas tienen un interés claro y fuerte en el tema de fondo y cuando existen razonables expectativas de que participar rendirá algún fruto.

Los programas de participación de las autoridades muchas veces no cumplen una o ninguna de las dos condiciones mencionadas. Además, la gente suele percibirlos con cierto recelo como intentos de cooptación y control político, o como esfuerzos orientados a establecer alguna forma de “contrato clientelista”, más que como intentos por descentralizar poder decisorio en los ciudadanos en relación con problemas sentidos por éstos.

La “capacidad productora” de participación de los conflictos ambientales locales debería ser evaluada con más detención. ¿Todos los conflictos ambientales son igualmente productores de participación? ¿Cómo se presentan en ellos las dos condiciones discutidas antes, a saber, el interés claro y fuerte y la expectativa de lograr algún fruto?

No todos los conflictos ambientales parecen tener la misma capacidad de desencadenar la participación ciudadana. La congestión del tráfico, que tanto afecta la calidad de vida, es en buena medida un conflicto de interés entre usuarios de automóviles particulares y el conjunto de la población de la ciudad. Pero no da lugar a conflictos explícitos ni a dinámicas de participación, como lo puede hacer la construcción de una fábrica o de una obra pública. Es posible que la razón sea que se trata de un conflicto ambiental “difuso”, tanto en términos de la localización y el número de los responsables de las externalidades como de quienes las sufren.

¿Qué hacer, en este caso, para que los ciudadanos participen en el diseño de soluciones a problemas tan complejos como el de la congestión? Claramente, no se puede descansar en la producción “automática” de participación. Entonces, los “programas de participación” de las autoridades -con el apoyo de ONGs, centros de estudio y otras organizaciones dedicadas a elaborar propuestas de solución- tienen una primera responsabilidad.

Las autoridades pueden contribuir a incentivar la participación, canalizando información y facilitando la discusión pública sobre los temas en conflicto. Sin embargo, ello no debe confundirse con la tentación en que caen muchas autoridades, de suministrar información a los ciudadanos

para que éstos “se den cuenta de que las soluciones decididas por las autoridades son las mejores porque han sido diseñadas por expertos”.

Esta visión experta de la participación es tan común como errada. Como la ciencia no provee verdades últimas sino que hipótesis con distinto grado de éxito empírico, entonces siempre es posible que surjan orientaciones científicas y técnicas serias, contradictorias entre sí, aunque igualmente sólidas, para enfrentar los problemas y resolver los conflictos. Ello es tanto más probable cuanto mayores sean los intereses económicos en juego y más crucial sea lo que la comunidad ve en riesgo en términos de su calidad de vida, que es precisamente lo que suele suceder en los conflictos ambientales urbanos de nivel local.

En lo que respecta al interés claro y fuerte de los ciudadanos y a la expectativa de lograr frutos, habría que distinguir situaciones. Las experiencias de participación “instrumental” presentan ambas condiciones. Y aunque no las consideremos formas de movilización de la sociedad civil -ya que no hay, en esencia, autonomía política ciudadana ni los programas implican grados relevantes de descentralización política en favor de los ciudadanos-, pueden ser importantes para allegar recursos y solucionar carencias en forma conjunta entre organizaciones ciudadanas y equipos municipales.

En el otro extremo están las movilizaciones autónomas de la sociedad civil, donde el “interés claro” (o motivación) que da lugar a un conflicto ambiental se une a la demostración práctica de que es posible afectar el curso de los acontecimientos, llevando así la participación a su clímax.

¿Qué puede hacer la gestión urbana local para canalizar estos conflictos y la participación asociada a ellos, hacia salidas democráticas negociadas, evitando excesos de conflictividad y caos y, además, aprovechar las discusiones de fondo que estos conflictos suscitan?

6. CONFLICTOS AMBIENTALES LOCALES Y “DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE HECHO”⁷

Las autoridades locales enfrentan aún una tercera tensión o dilema en relación con sus tareas de gestión urbana y, específicamente, en relación con la forma como deben enfrentar los conflictos ambientales.

Su responsabilidad más evidente es cumplir labores de mediación para dar una pronta solución a los conflictos. Pero también tienen ideas y opiniones, así como estrategias y programas políticos, que las llevan a tener posiciones e intereses definidos frente a los conflictos y su solución. Incluso más, como se trata de autoridades elegidas democráticamente, tienen la obligación política o el mandato popular de llevar adelante esos

⁷ Esta sección está basada en Sabatini (1998).

puntos de vista e intereses propios en nombre de toda la comunidad y por encima de intereses personales o de grupo. Deben ser juez y parte al mismo tiempo. En rigor, este es un dilema propio de la función pública bajo democracia.

Es una tensión entre el desempeño de sus roles de *mediación* y de *negociación*, como señala Forester, quien formuló y discute este dilema para el caso de los planificadores urbanos. Mientras el de mediación es por definición un rol neutro, el de negociación define a las autoridades como parte interesada en el conflicto. Como advierte el mismo autor, apearse al rol de mediación equivale a restarse la posibilidad de alterar las desigualdades de poder prevaecientes, e insistir en el rol de negociación, con el fin de impulsar los intereses más débiles, significa perder independencia y neutralidad (Forester, 1989).

Podríamos hacer el alcance que apearse al rol de mediación, cuando existe un marcado desbalance de fuerzas en favor de los intereses económicos extra-locales, es una manera de parcialidad y de pérdida de independencia, aunque tenga la apariencia de la neutralidad. De hecho, es el estilo de gestión que practican las autoridades locales que han decidido sacrificar su autonomía y los objetivos de sustentabilidad, equidad y eficiencia urbana a las fuerzas económicas y políticas externas y los objetivos de crecimiento y “modernización”.

Sin embargo, paradójicamente, los conflictos ambientales locales abren buenas posibilidades a las autoridades locales para no quedar atrapadas en este dilema y no tener que optar por uno de estos roles, la mediación o la negociación, en desmedro del otro. La clave está en el equilibrio de fuerzas que subyace a estos conflictos.

Los conflictos de interés originados por la distribución de las externalidades pueden permanecer latentes por mucho tiempo, mientras no surja conciencia sobre los temas de calidad de vida y medio ambiente y mientras los ciudadanos no se organicen para resistir esos impactos. Comentamos, incluso, que esos impactos pueden ser evaluados positivamente como expresiones de progreso. Cuando surge la conciencia y la organización ciudadanas, se altera la relación de fuerzas y el conflicto se hace público, se vuelve un conflicto abierto. Niveles aún mayores de organización ciudadana logran cerrar la alternativa que tradicionalmente han tenido los intereses dominantes, de imponerse sin contrapeso en estos conflictos, fueran ellos latentes o abiertos.

Mientras mayor el equilibrio de fuerzas entre las partes en disputa, en mejor situación se encontrará el alcalde para poder sumar a su función de mediación, la de negociar una salida al conflicto que incluya sus propios intereses como autoridad democrática. El empate de fuerzas tiende a paralizar a los contrincantes creando un espacio político que acrecienta

el poder de quien legalmente debe cumplir las funciones de mediación, en este caso el alcalde. La mutua neutralización de los oponentes le permitirá hacer pesar sus propios intereses, expresados en su programa de gobierno y sus estrategias de acción, y lo hará con la legitimidad de estar mediando un conflicto para resolverlo oportunamente. En definitiva, podrá ejercer, con relativo éxito, la negociación de sus propios intereses *bajo la forma* de una mediación.

Como se ve, es un poder de facto que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados por leyes y políticas de descentralización. En eso consiste, precisamente, la “descentralización política de hecho”.

La “descentralización política de hecho” puede ser parte de una estrategia de politización del espacio local, destinada a resolver el dilema entre competitividad y autonomía en favor de esta última, como veremos en la siguiente sección. Esa es su significación más profunda para la futura gestión urbana de los gobiernos locales.

La “descentralización política de hecho” no es, empero, algo que se logre de una vez y para siempre. Es cambiante, fluida y esquivada. Demanda trabajo, flexibilidad e imaginación para favorecerla y aprovecharla. Tiene sus reglas que debemos descubrir, y que no son distintas que las de la política y los juegos del poder.

Quizás la más obvia de ellas es que mientras más poder tengan los ciudadanos frente a los intereses económicos y políticos extra-locales, más neto será ese efecto de descentralización política.

El poder de facto que pueden obtener los gobiernos locales de estos conflictos tiene, sin embargo, sus riesgos. La paralización de proyectos de inversión que quedan atrapados en largos conflictos ambientales puede ser motivo suficiente para ahuyentar de la zona a otros inversores o incluso a las agencias a cargo de las obras públicas. Por lo mismo, la estrategia de politización del espacio local no puede reducirse a la explotación de las ventajas que provee la “descentralización política de hecho”. Ese es nuestro siguiente tema.

7. POLITIZACIÓN DEL ESPACIO LOCAL Y OPORTUNIDADES PARA LA NUEVA GESTIÓN URBANA

Ya sea a través de la presión política o de una decisión administrativa de resonancia autoritaria, los conflictos ambientales locales suelen encontrar una salida que sacrifica los intereses de los grupos locales en favor de los objetivos económicos o del crecimiento urbano “moderno”. Cuando las disputas alcanzan un grado alto de notoriedad, es probable que las autoridades políticas centrales se involucren directamente en impulsar ese tipo de solución.

En forma más sutil, esa imposición de intereses puede darse a través de una suerte de negociación “informal” que, en realidad, consiste en una verdadera “extorsión subordinada” (Sabatini, 1997f). Se trata de una negociación velada en que la comunidad, carente de fuerza para alterar el proyecto, pero con posibilidades de provocar algún perjuicio o costo a sus realizadores, intercambia silencio respecto del impacto ambiental a cambio de algunas donaciones en favor de la comunidad.

Sometidas a este campo de presiones económicas y políticas, sean ellas abiertas o soterradas, las autoridades locales parecen condenadas a quedar atrapadas en el dilema entre competitividad y autonomía, el que se resuelve casi siempre en favor del primero de sus términos.

Después de analizar algo más este dilema, argumentaremos en favor de la politización del espacio local como forma de dar con una salida adecuada a él. Es una estrategia formada por dos elementos complementarios: la “descentralización política de hecho” y la contribución local a la emergencia de “espacios políticos homogéneos”, más comprehensivos territorialmente. Se trata de una salida que no está exenta de interrogantes y desafíos para el futuro. Pero es una salida posible a este dilema que, en los hechos, está debilitando en vez de fortalecer el logro de los objetivos de desarrollo social, sustentabilidad ambiental e, incluso, eficiencia urbana por parte de muchos gobiernos locales que han sido exitosos en atraer capitales de inversión a sus áreas jurisdiccionales.

El dilema es, en esencia, un conflicto entre objetivos económicos, por una parte, y objetivos de calidad de vida y conservación ambiental, por otra. Los primeros corresponden a intereses globales que se materializan o expresan localmente. El capital tiene una movilidad creciente, es global, y se “fija” o inmoviliza en lugares concretos para devengar utilidades—lo que es particularmente claro cuando estamos hablando de negocios inmobiliarios o de negocios que requieren bienes raíces o “expresiones” inmobiliarias para realizarse con éxito. Los segundos, los de calidad de vida y de conservación del entorno, son intereses locales. Mientras los primeros expresan las fuerzas del “espacio económico”, los segundos corresponden a la defensa de la gente, de su calidad de vida en los territorios en que transcurre la mayor parte de su existencia, o “espacio vital”, tratándose de “dos geografías” que, juntas, constituyen una “unidad de opuestos” (Friedmann, 1988).

¿Cómo puede un gobierno local lograr un balance adecuado entre los intereses correspondientes a estas distintas “geografías” y, al mismo tiempo, evitar ahuyentar a los capitales privados? Si la comunidad local se organiza más y mejor y resiste las soluciones parciales e impuestas a los conflictos ambientales locales, ¿cómo impedir que ello mismo incentive a los inversionistas privados a irse a otros lugares que les garanticen ventajas más amplias?

El núcleo del dilema es la autonomía local. ¿Tienen las comunidades locales y sus autoridades un espacio de acción autónoma para decidir cómo y bajo qué condiciones se suman a los procesos de desarrollo urbano y económico? ¿O existe más bien una fuerte determinación de los espacios locales por las fuerzas externas “globales”, como muchos afirman, impresionados por el avance arrollador del capitalismo “flexible” sobre nuevos territorios urbanos y sobre nuevas localidades, muchas veces trastocándolos radicalmente?

Antes de explorar respuestas posibles a estas preguntas -que apuntarán necesariamente a formas específicas de fomentar la descentralización local-, nos referiremos a una solución que se ofrece muy habitualmente a este tipo de dilema entre objetivos económicos y objetivos sociales del desarrollo.

Para muchos, los gobiernos locales no deberían ni pensar en programas y políticas redistributivos ya que podrían restar recursos y energías a lo que debe ser el esfuerzo fundamental, el crecimiento económico. Si, en cambio, se preocuparan de que sus zonas sean competitivas para atraer a los inversionistas -evitando los típicos impuestos o gastos demandados por programas de atención a los más pobres o de cuidado ambiental-, entonces el mismo crecimiento generará oportunidades de progreso para capas cada vez más amplias de la población local. Se trata de la aplicación, al ámbito local urbano, de la llamada “teoría del chorreo”-conocida en inglés como “trickle-down effect”. Peterson (1981), por ejemplo, argumenta en contra que los gobiernos locales se involucren en acciones redistributivas, ya que ello les restará inevitablemente competitividad para atraer nuevas inversiones.

Hay, detrás de esta posición, una gran fe en los mecanismos de mercado. Éstos serían capaces de asignar las actividades económicas a sus localizaciones óptimas. Existe, eso sí, discusión sobre la real influencia que pueden tener los gobiernos locales en este proceso, a través de la canalización de subsidios en favor de las empresas privadas (Fainstein, 1994).

En último término, esta posición en favor del crecimiento y contra las acciones redistributivas equivale a un desconocimiento del dilema que hemos identificado. El dilema no existiría. Cuando hay pobreza o degradación ambiental lo que sucedería, de acuerdo con esta postura, es que los mecanismos de mercado no están operando bien, ya sea porque los derechos de propiedad no están claramente definidos o el mecanismo de los precios es imperfecto, usualmente debido a una excesiva intervención del Estado en los mercados. Aún en el caso ambiental, donde la realidad de las externalidades es una innegable imperfección de los mercados que demanda la intervención del sector público, hay quienes sostienen que la mejor solución es “más mercado”, llegando a hablar de una “mano invisible ecológica” (véase NCPA, 1992).

Nos hemos referido antes al peligro que el enfoque de planificación urbana estratégica nos lleve a idealizar el mercado, justamente en un sector de actividad, como el inmobiliario, en que las imperfecciones y la falta de transparencia parecen ser la nota dominante. Parece innegable que el desarrollo urbano es “productor” de una serie de importantes externalidades negativas, que pueden agudizar la pobreza y la degradación ambiental y, en general, deteriorar la calidad de vida para toda la población. Por lo tanto, el dilema existe y es central para la gestión urbana.

Hay autores que enfatizan la influencia de las variables culturales y políticas en la salida al dilema. De ellas dependería la posibilidad que tienen los gobiernos locales para insertarse adecuadamente en los circuitos económicos globalizados y para evitar quedar constreñidos por las presiones económicas y por la competencia entre municipios. A esa conclusión llega Smith (1988), al comparar la evolución de áreas urbanas europeas y norteamericanas.

Por su parte, Fainstein (1994), como ya lo adelantáramos en el primer sub-capítulo, señala que es posible identificar “áreas de indeterminación”, que pueden ser aprovechadas localmente para combinar logros económicos con logros sociales en el marco de la estructura capitalista global. Agrega que una acción política efectiva, capaz de reconocer ciertos “puntos decisionales”, pasa a ser lo crucial para aprovechar esas posibilidades, más que determinar, en base a lucubraciones de tipo general, si las localidades y sus autoridades pesan o no en los procesos de desarrollo.

En un sentido parecido, en un documento de CEPAL/CNUAH (1991:7) se señala que no debiera “subestimarse la capacidad que tienen los administradores urbanos de influir por ejemplo en la distribución del ingreso real en la población en forma independiente de aquellos efectos generados por el sistema económico productivo”.

En último término, la política local y los conflictos -en particular, los complejos conflictos ambientales que hemos discutido- son determinantes en definir quiénes se benefician y quiénes se perjudican de los proyectos a través de los cuales tiene lugar el desarrollo urbano. Un mismo proyecto puede tener efectos muy distintos para una localidad, dependiendo de cómo evolucionen y se resuelvan los conflictos de intereses originados por la distribución de las externalidades. Y esa evolución y salidas a los conflictos son cuestiones de política local.

Una comunidad débil ni siquiera podrá posicionar el conflicto de interés como un hecho público, debiendo contemplar el despliegue sin contrapeso de los agentes económicos y públicos comprometidos con el crecimiento económico y los negocios inmobiliarios. En cambio, una comuni-

dad más activa y vigilante, podrá forzar distintas modalidades e instancias de negociación para garantizar una salida más equilibrada que complementen objetivos económicos, sociales, ambientales y urbano-globales.

Una primera forma de politización del espacio local consiste, justamente, en fortalecer aquellos procesos políticos que crean ambientes de negociación, para así tender al señalado equilibrio o complementación de intereses. La activación de las organizaciones de la comunidad puede ayudar a acercarse a una situación de empate de fuerzas. Así, ninguna de las partes podrá imponerse sobre las otras, con lo que se evitarían las salidas impuestas, tanto por las partes fuertes, generalmente las empresas o agencias que desarrollan los proyectos, como por las autoridades políticas de nivel superior, regionales o nacionales, comprometidas con la ejecución de esos proyectos. La correlación de fuerzas es, de hecho, el factor crucial que determina tanto la evolución como la salida de cada uno de estos conflictos ambientales locales (Sabatini, 1997c).

Por lo mismo, el apoyo a la participación ciudadana que puedan realizar las autoridades locales no es tan sólo una cuestión de compromiso ideológico y consecuencia democrática. Es una cuestión de conveniencia política. Incluso, las formas autónomas o políticas de participación ciudadana que están detrás de los conflictos, pueden resultar en respaldos más decisivos para la gestión pública que la misma participación “instrumental”.

De tal forma, la politización local y la creación de espacios de negociación presenta una serie de ventajas:

- Consolida el carácter democrático y participativo de la nueva gestión urbana de nivel local, involucrando en las tratativas a los grupos de la comunidad, las autoridades locales y las empresas privadas y agencias públicas que impulsan los proyectos de desarrollo.
- Crea alternativas informadas, equilibradas y legítimas de toma de decisiones que resultan adecuadas para hacer frente a la complejidad de los problemas y disputas de intereses que plantea el desarrollo urbano. Así se podrían acoger los legítimos intereses de las partes, llegar a soluciones adecuadas en términos ambientales y de eficiencia urbana y construir legitimidad política -tanto a nivel local como extra-local- para el trabajo de gestión urbana que realizan las autoridades locales.
- Evita que los conflictos de intereses que objetivamente plantea la distribución de externalidades sean reprimidos, no llegando a expresarse públicamente, o resueltos con salidas parciales consistentes en que unos intereses se imponen sobre los otros en toda la línea.

En otra parte hemos denominado “fundamentalismo económico” a estas formas de resolución de los conflictos ambientales (Sabatini, 1997e y 1998). Tal vez la más peligrosa de ellas sea la mencionada en primer

lugar, cuando los conflictos permanecen latentes y no logran hacerse públicos. Las autoridades suelen quedar satisfechas cuando un proceso no suscita disputas abiertas, pero lo más probable es que el conflicto de intereses, que igualmente existe, se esté resolviendo en favor de los objetivos dominantes, a expensas de los objetivos colectivos referidos a la calidad de vida, la sustentabilidad ambiental o la eficiencia de la ciudad.

Una segunda forma de politización del espacio local corresponde a la inserción de los conflictos locales en lo que podríamos denominar “espacios políticos homogéneos”. Las exigencias sobre calidad de vida y sustentabilidad que hace la ciudadanía local, se integrarían a procesos nacionales o internacionales de elevación de la conciencia, de surgimiento de nuevos valores y sus correspondientes *códigos morales*, y de formación de nuevas leyes y políticas públicas. Esta segunda forma de politización del espacio local equivale, así, a una suerte de globalización de los conflictos locales.

Mientras más universal el movimiento ciudadano y los referentes culturales en los cuales puede insertarse política y éticamente la acción de la ciudadanía de una localidad, más difícil será para los inversionistas encontrar localizaciones alternativas, sin esas exigencias donde trasladar sus inversiones o proyectos.

La globalización no es sólo económica, sino que también cultural y valórica. La amenaza y disrupción de los espacios vitales de la gente por el capitalismo flexible, ha sido contestada con el surgimiento de una serie de movimientos sociales que buscan defender aquello que parece tan radicalmente amenazado: desde los derechos humanos hasta el medio ambiente pasando por la identidades regionales y la defensa del patrimonio urbanístico. En este contexto se han afianzado como valores universales la conservación ambiental, los derechos humanos, las identidades étnicas y regionales y la calidad de vida urbana, entre otros.⁸

Tales cambios valóricos van dando lugar a nuevos códigos morales. Si hoy es posible para una empresa buscar localizaciones alternativas para sus proyectos, donde no se le hagan tantas exigencias ambientales o de contribución a objetivos colectivos, ese campo se le está cerrando más o menos rápidamente. Especialmente, en el caso de los proyectos de inversión que tienen un horizonte de tiempo que excede el corto plazo, los inversionistas deberán anticipar en sus decisiones presentes el probable fortalecimiento de estos “espacios políticos homogéneos”, que nadie duda en pronosticar. Sin embargo, los proyectos inmobiliarios, por lo general, de corto o mediano plazo para el inversionista (aunque sus externalidades

⁸ En Douglass y Friedmann (1998) se incluyen interesantes trabajos que dan cuenta de estos procesos de ascenso de la sociedad civil en el mundo. En Sabatini (1998) se hace ese análisis para el caso de los conflictos ambientales de nivel local.

se dejen sentir por largo tiempo), permiten una mayor libertad frente a este futuro emergente. Por lo mismo, el esfuerzo de la ciudadanía y las autoridades locales por “globalizar” sus conflictos debe ser mayor.

Hay tres factores gravitantes en el avance de estos nuevos códigos morales en el mundo, códigos en los que la sustentabilidad ambiental y la calidad de vida ocupan un lugar prominente:

- El ascenso del movimiento ambientalista internacional y otros movimientos sociales ligados con la calidad de vida;
- El desarrollo, en la mayoría de los países, de la legislación ambiental y de una institucionalidad para aplicarla; y
- El desarrollo del comercio internacional y los tratados de libre comercio.

Mientras no se consoliden ni los cuerpos legales y normativos, ni las políticas ambientales y urbanas, ni los sistemas de gestión pública que apliquen lo anterior, los movimientos ciudadanos realizarán el peso principal de la tarea de homogeneizar el nivel de esas exigencias en los espacios nacionales e internacionales. Así sucedió en siglos anteriores con el voto de la mujer, con la reducción de la jornada laboral y con el trabajo de los niños. Las demandas por la conservación ambiental y la calidad de vida van adquiriendo la forma de exigencias morales que pesan crecientemente sobre la conducta de toda la población, pero especialmente sobre quienes impulsan los proyectos de desarrollo (empresarios y autoridades).

Y una vez que una de esas exigencias se haya traducido en una ley o en una norma legal, entonces se habrá consolidado un “espacio político homogéneo”. La relocalización de los proyectos de inversión para escapar a exigencias ambientales y sociales que aparecen como desmedidas se irá volviendo una posibilidad cada vez más difícil.

La consolidación legal de esos “espacios políticos homogéneos” es una función de primera importancia en los actuales procesos de desarrollo, función que está reservada para el Estado, y que no siempre es aquilatada debidamente. Es la manera más clara para evitar aquellas formas de competencia entre localidades y regiones por atraer capitales de inversión que resultan destructoras para la calidad de vida, la integración social, el medio ambiente y la eficiencia de los espacios urbanos.

⁹ Incluso, el reciente (marzo 1998) y polémico “Acuerdo Multilateral sobre Inversiones”, impulsado por las naciones desarrolladas y grandes capitales, como intento por nivelar (y controlar) las reglas y exigencias que los gobiernos hacen a los inversionistas, es parte de esta creación de “espacios políticos homogéneos”. A pesar de ser resistido por los ambientalistas —o quizás por eso— finalmente deberá incorporar un trabajo de nivelación de las reglas ambientales. Fracásó el intento de imponerlo tras las bambalinas en reuniones cerradas en París en días recientes (marzo 1998). Hoy se ha abierto una discusión que involucra a los gobiernos, sus grupos opositores y la sociedad civil internacional, y de allí tendrá que salir el consenso que lo haga posible.

También en el plano internacional tiene lugar el mismo proceso. En particular, los tratados de libre comercio están incorporando cláusulas ambientales orientadas, justamente, a evitar la existencia de ventajas ilegítimas para los inversionistas en algunos países o regiones.⁹ Actualmente se discute mucho sobre el tema del “dumping ecológico” y no pocas disputas comerciales entre naciones combinan, en forma compleja, objetivos de frenar estas nuevas formas de competencia desleal con intereses proteccionistas de nuevo cuño.

La vinculación de las organizaciones ciudadanas locales con otras externas, nacionales o internacionales, debe ser evaluada como positiva. Constituye el primer eslabón para el fortalecimiento de “espacios políticos homogéneos” que, en último término, tenderán a constituirse en espacios políticos globales o internacionales. Idealmente, en ellos se cerrarán las posibilidades para que los inversionistas extraigan ventajas a los gobiernos y comunidades locales, sobre la base de hacerlos competir entre sí, más allá de los límites que imponen la defensa de la calidad de vida, la conservación ambiental y la eficiencia urbana.

De tal forma, la politización de los espacios locales evitaría dos situaciones, inconvenientes para un desarrollo urbano local que aspira a ser sustentable, socialmente integrado y eficiente en términos urbanos:

- Por una parte, la creación de espacios de negociación de los conflictos ambientales locales evitaría la imposición de intereses económicos privados o políticos nacionales a expensas de los intereses colectivos; y
- Por otra parte, la inserción de la movilización de la ciudadanía local en procesos de consolidación de lo que hemos llamado “espacios políticos homogéneos” nacionales e internacionales, dificultaría la emigración de los capitales de inversión.

Por cierto, la politización de los espacios locales como manera de resolver el dilema entre competitividad y autonomía plantea muchas dudas y presenta facetas controversiales.

Está fundada en una valoración positiva de los conflictos ambientales de nivel local, lo que desde ya es difícil de aceptar en un medio cultural como el latinoamericano, tan refractario a aceptar los conflictos como parte normal de las relaciones sociales. La impronta cultural española, de tanta fuerza y longevidad, ayuda a explicar no sólo nuestro centralismo político sino que también nuestra inclinación a considerar el conflicto como algo excepcional y negativo y a abortarlo o reprimirlo de todas maneras. Ni siquiera nos damos la oportunidad de considerar la posible existencia de aspectos positivos en los conflictos.

Hemos argumentado en favor de la “descentralización política de hecho” que puede resultar de los conflictos ambientales locales. Pero hay otras ventajas, como la contribución que estos últimos pueden hacer en términos de coordinación intersectorial, un componente clave del nuevo modelo de gestión urbana que se promueve (ver Simioni, 1996:9). Los conflictos ambientales locales prometen forzar mayores niveles de coordinación entre las diversas agencias públicas que serán interpeladas por ellos, así como al interior de éstas entre distintas divisiones y funcionarios (Sabatini y Sepúlveda, 1997).

Nuevamente, igual que con la participación, los conflictos prometen reportarnos ventajas “automáticas” en materia de coordinación al interior del sector público. Las debemos evaluar en términos de su eventual contribución para superar los crónicos problemas que nos aquejan en este campo.

¿Podemos pretender estilos más democráticos y participativos de gestión pública, si no somos capaces de aceptar el conflicto, de valorarlo como punto de inflexión y de apertura de nuevas oportunidades, sin saber elaborar formas de tolerancia y negociación para resolverlo?

De hecho, las democracias latinoamericanas han sido históricamente fuertes en la competencia entre ideas y propuestas y, en cambio, débiles en un segundo componente esencial de la democracia: la capacidad para construir consensos negociados, que garanticen la estabilidad política. Los conflictos ambientales urbanos prometen replantear esta vieja tensión entre competencia y consenso, que ha cruzado la historia política latinoamericana, pero ahora en el nivel local donde parece factible que encuentre salidas más plenamente democráticas. ¿Acaso estos conflictos no nos proveen de oportunidades prácticas de desarrollo democrático que nos pueden ayudar a superar nuestra inveterada inhabilidad para combinar conflicto y consenso?

Los conflictos de que estamos hablando se originan, básicamente, por una reacción de la ciudadanía local ante cambios de uso del suelo que ven como amenazantes, o también por la valoración negativa que hacen ahora los ciudadanos, premunidos de su nueva sensibilidad por el medio ambiente y la calidad de vida, de antiguas actividades vecinas. Este carácter reactivo de los conflictos plantea un desafío para las autoridades que los aceptan y que buscan explorar las oportunidades que abren. ¿Cómo pasar de lo reactivo a lo propositivo?

Los ciudadanos actuales, como vimos antes, aparecen en una actitud básicamente defensiva frente al aumento de la incertidumbre y de los cambios. ¿Qué pueden hacer las autoridades locales para arrastrar a los ciudadanos envueltos en conflictos locales al terreno de las ideas y las proposiciones? La inserción de la acción ciudadana local en los “espacios políticos homogéneos” sin duda contribuye a dar ese paso.

Es usual que los vecinos que parten por resistir los impactos negativos de un proyecto sobre su entorno, incorporen pronto en su discurso la discusión sobre el tipo de ciudad que esos proyectos comportan, y que esa evolución sea ayudada por la vinculación con otros grupos que enfrentan problemas similares en otros barrios, ciudades o países. Sin embargo, el rol que el Estado debe jugar en esta forma de “globalización” de los conflictos locales es insustituible, como destacamos antes. El punto culmine de la politización del espacio local es la formación de nuevas leyes y políticas públicas, al igual que la creación de la institucionalidad para aplicarlas, todas funciones privativas del Estado.

La idea de politizar los espacios locales también parte por asumir que los conflictos ambientales son inevitables, lo que puede ser claro y aceptado en términos generales, pero controvertible en términos prácticos. De hecho, hay muchos conflictos ambientales que podrían ser evitados con una adecuada información. Se trata de aquellos que se originan por una combinación de celo ciudadano, conciencia ambiental y mala información.

Además, está el hecho que cuando no hay suficiente conciencia o capacidad de movilización ciudadana los conflictos de intereses no se explicitan, lo que en términos políticos equivale a su inexistencia. Eso ha sido lo tradicional y tanto los políticos como muchas autoridades siguen apelando a esa “normalidad” para resistir la idea de tener que ponerse a tono con los tiempos. Así, siempre habrá posibilidad para argumentar que los conflictos ambientales que están multiplicándose pueden ser evitados o ignorados, o tenidos como producto de la acción de nuevos tipos de agitadores. ¿Podemos aspirar a tener autoridades cuya respuesta a los conflictos sea otra que la de negarlos o reprimirlos lo más rápido posible?

Es razonable esperar que la misma conflictividad que se avecina, empujará en favor de un cambio de actitud, pero ello no debe excusarnos de no apreciar lo difícil que puede resultar ese cambio de actitud. Los cambios en los patrones culturales son lentos y difíciles, aunque no imposibles, sobre todo cuando estamos en medio de un proceso de cambios valóricos y culturales.

Muchas otras dudas y preguntas específicas podrían surgir de esta idea de politizar el espacio local, pero lo fundamental se refiere al papel que los conflictos ambientales urbanos, originados por la distribución de externalidades, tendrán en la nueva gestión urbana. ¿Cómo enfrentarlos y canalizarlos, considerando que vendrán de todas formas? Ese es indudablemente un tema de futuro.

E. PLANIFICACIÓN: ¿RÉMORA DEL PASADO O DESAFÍO FUTURO?

De la planificación se dice tanto que se trata de un obstáculo que nos

ha legado el estatismo urbano, practicado hasta ahora por el Estado, como que se trata de una tarea futura de creciente urgencia, considerando la evolución actual de los problemas que aquejan a las ciudades.

Tal vez por la necesidad de tener un espacio adecuado para nacer y fortalecerse, la nueva gestión urbana ha sido arrullada por un discurso anti-planificación. Una vez pasado ese impulso original, todo hace pensar que la beligerancia irá siendo sustituida por el escepticismo de hacer factible la planificación en un contexto como el actual, en que el desarrollo urbano parece completamente entregado a las fuerzas del mercado. Ya tenemos algunos indicios de ese escepticismo. Hay quienes dicen que hay que olvidarse de la pretensión de planificar las ciudades.

Pero hay también quienes están levantando sus voces para señalar la necesidad de rescatar la esencia del sentido de planificar las ciudades. En medio de sus graves problemas ambientales, sociales y de eficiencia, se va fortaleciendo la convicción de que es necesario que las autoridades responsables del tema puedan prever los problemas futuros y de que tengan una perspectiva territorial holística o integrada de cada ciudad o región urbana. Así, está por definirse el papel que jugarán en los estilos emergentes de gestión pública urbana estos dos elementos centrales de la idea original de la planificación: la *anticipación del futuro* y la *visión comprehensiva de la realidad*.

Los proyectos han reemplazado en importancia al plan urbano; y la gestión con las fuerzas del presente, a la planificación idealizada y legal del futuro. La mente estratégica del análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) sustituye a la destreza para formular planes maestros. La preocupación por identificar y aprovechar los lugares y los “nichos” de mercado reemplaza a la dedicación y el detallismo con que se pensaba la ciudad futura. Todo parece haberse vuelto lugar y presente; aquí y ahora. Tanto, que preguntarse sobre las diferencias entre las tareas del Estado y las de las empresas privadas no resulta fuera de lugar.

Pero la nueva gestión urbana es aún un proyecto. Ha llegado a dominar el discurso pero no todavía la realidad. La vieja planificación urbana sigue viva y dominando el trabajo de las reparticiones públicas a cargo del área. Estamos en un tiempo de transición. Los planificadores urbanos defienden sus planes “comprehensivos”, mientras las fuerzas del mercado, con la connivencia de otras autoridades y agencias públicas, sobrepasan su espíritu e incluso sus preceptos legales y van construyendo una ciudad “de hecho” que poco tiene que ver con las ideas de los planificadores.

Ya no sólo tenemos la ciudad “informal” de los pobres, tan importante en nuestra América Latina. Estamos asistiendo, además, al surgimiento de la ciudad ilegal de los ricos: aquella que se extiende por los campos

aledaños a las ciudades, en la forma de “parcelas de agrado”. Y en medio de esta turbulencia, los municipios siguen haciendo más de lo mismo: sus códigos de zonificación.

Mientras los planificadores urbanos parecen apegados a sus imágenes decimonónicas de una ciudad compacta, densa, de peatones y bulevares -una ciudad que no por casualidad carecía de automóviles-, la ciudad real ve caer sus densidades y romperse su silueta, al mismo tiempo insinuando nuevas formas de encuentro social y de encuentro con la naturaleza en medio de los graves problemas ambientales, de ineficiencia y de desintegración social que la sacuden.

En esta realidad de crisis y posibilidades, aquellas imágenes se vuelven, en sentido estricto, rémoras del pasado que dificultan avanzar. Ello es así, porque las posibilidades que están emergiendo en medio de la complejidad y el cambio no son seguras ni fáciles; surgen más bien como espacios de indeterminación que es necesario identificar y entender para poder aprovechar. Y el apego a las imágenes y a los modelos del pasado resta energía para capturar esas posibilidades.

En todo caso, lo que podemos constatar es una sustitución más o menos rápida y quizás no demasiado reflexiva del concepto y del término *planificación* por los de *gestión*. Incluso más, el término *planificación*, así como el de *estrategia*, tan vinculado a la historia de la planificación, resultan sospechosos cuando se habla de la acción del Estado, pero se usan profusamente para describir la acción de las empresas privadas en los mercados -la “planificación estratégica” de tipo corporativo.

En este capítulo plantearemos algunos temas de futuro en torno a la necesidad de rescatar, en los nuevos estilos de gestión urbana local (o planificación urbana estratégica), la *anticipación del futuro* y la *visión comprensiva de la realidad*. Son desafíos nada menores y son claves para ir asegurando la contribución de nuestra nueva gestión urbana, practicada por los gobiernos locales al logro de los objetivos colectivos de sustentabilidad ambiental, eficiencia urbana e integración social.

¿Cómo se inserta la nueva gestión urbana local, tan orientada al corto plazo y al “lugar”, en los espacios y tiempos “grandes”, implícitos en la idea original de planificación, requeridos también por la gravedad y magnitud de los problemas que aquejan a las ciudades intermedias, así como a las grandes en que aquéllas se transformarán?

Discutiremos primero la relación entre lo local y lo global; luego, la relación entre presente y futuro. La importancia que asignamos a las cuestiones relativas a la forma y estructura espacial de las ciudades para la nueva gestión urbana, nos llevará a dar prioridad a la relación entre lo local y lo global como tema de futuro, por sobre la relación entre presen-

te y futuro. La anticipación del futuro no parece privativa del Estado, mientras que la preocupación por la inserción de las acciones puntuales y los proyectos en el espacio global de las ciudades, sí lo parece.

Las empresas, especialmente las grandes corporaciones privadas, sin duda planifican el futuro. Y lo pueden hacer a largo plazo. Los bancos privados de tierras, por ejemplo, son una realidad que ha surgido con la maduración y extraordinario desarrollo del sector de promoción inmobiliaria de las últimas décadas. En cambio, la ciudad como conjunto, como territorio o región, parece ser un simple resultado de proyectos y acciones insertos en la lógica del “aquí y ahora”-excepción hecha de las grandes obras públicas urbanas, a las que por lo mismo asignaremos un rol clave en el rescate de la idea de planificar las ciudades.

Aún más, en cierto sentido, sólo existe lo local, y lo global pasa a ser una ilusión. La ciudad parece estar diluyéndose. Pierde su forma tradicional y estalla su silueta en mil pedazos. ¿Existe todavía la ciudad? ¿O vivimos en espacios urbanizados globales, que tienden territorialmente a abarcar vastas regiones nodales y, en el extremo, al planeta? Quién más, sino el Estado, debe hacerse cargo de recuperar una visión holística de las ciudades, sea como sea que éstas se definan, y de hacer pesar esa realidad global en las decisiones y proyectos urbanos que se piensan y deciden localmente.

1. RELACIÓN ENTRE LO LOCAL Y LO GLOBAL

La nueva gestión urbana de nivel local está llamada a fomentar los proyectos, privados y públicos, portadores de crecimiento económico y desarrollo urbano. Al mismo tiempo, su desafío es poder compatibilizar ese objetivo con los de contribuir al logro de una ciudad sustentable, equitativa y eficiente.

Pero ¿cuánto puede resolverse de estos últimos objetivos a nivel de gobiernos municipales? Cuando tenemos gobiernos locales, como en las ciudades intermedias que no son tan grandes, esa pregunta no representa un gran problema. Incluso, esos municipios “únicos” suelen abarcar en su territorio jurisdiccional las áreas rurales aledañas a la ciudad, pudiendo así hacerse cargo de las tareas relativas a la sustentabilidad ambiental de la región. Cuando, en cambio, estamos hablando de ciudades inter-municipales de mayor tamaño, la cuestión cambia. Mientras los objetivos de crecimiento se pueden resolver bien a nivel local, atrayendo inversionistas y proyectos, los objetivos de eficiencia, sustentabilidad e integración social dependen de realidades que rebasan la escala de los espacios locales.

Los principales problemas ambientales que se viven en un barrio o comuna de una ciudad son, y tienden cada vez más claramente a ser, problemas globales de las “regiones urbanas”. La congestión del tráfico, la contaminación del aire e, incluso, el manejo de los residuos son problemas en los que cada gobierno municipal puede contribuir cada vez menos. Ocurre lo mismo con la pobreza, especialmente en ciudades alta-

mente segregadas, donde se han conformado grandes concentraciones de miseria, desesperanza y patologías sociales.

Aún más, la solución local que habitualmente se da a problemas funcionales, ambientales y sociales, suele contribuir a agravar los mismos tipos de problemas a nivel de la ciudad. Los mismos problemas que los barrios y comunas parecían haber resuelto, se devuelven a ellos, agravados.

Veremos enseguida en qué consiste esta retroalimentación entre soluciones locales y problemas globales y cómo está vinculada con el tema de las externalidades. Luego enfatizaremos también que la complejidad espacial de las ciudades, eso que siempre estamos propensos a denunciar como caos, puede contener importantes posibilidades para trabajar, desde la gestión urbana local, por el alivio de los “grandes” problemas funcionales, ambientales y sociales de nuestras ciudades.

(i) Zonificación y externalidades de segundo orden. ¿Peor el remedio que la enfermedad?

Las externalidades constituyen el nervio esencial del hecho urbano. Y no sólo en términos políticos, sino que también en términos económicos, sociales y culturales. El valor (o externalidad positiva fundamental) que provee un lugar urbano es cercanía y accesibilidad. La creatividad y productividad económicas dependen de ello. También las relaciones sociales y culturales, tan determinadas por el encuentro fortuito, y las oportunidades que provee la diversidad.

Asimismo, la principal externalidad urbana negativa, la que más atenta contra el sentido profundo de las ciudades, es la falta de acceso y la separación o segregación en el espacio respecto de actividades, categorías de personas o grupos con los cuales se debe interactuar. Y hay tres factores ineludibles del hecho urbano que empujan hacia la separación y que reducen la accesibilidad:

- Nuestra esencia física como organismos, que ocupamos, monopolizándolo, un espacio o lugar. Lo mismo puede decirse de las edificaciones y equipamientos a través de los cuales realizamos nuestras actividades urbanas.

Los problemas de transporte urbano, claves en cualquier ciudad de cierto tamaño, se originan justamente de este factor.

- Nuestra esencia social, que confiere a los barrios residenciales (o áreas socialmente homogéneas) un rol central en la conformación de grupos e identidades sociales.

Este carácter necesario y positivo de la segregación contrasta con todos los males sociales que se le pueden atribuir y que se relacionan con la

exclusión y la discriminación sociales. Además, contribuyen a los problemas de transporte y congestión, al determinar magnitudes excesivas en las distancias y tiempos de viajes dentro de las ciudades.

- Las externalidades ambientales negativas, que producen cierta incompatibilidad entre actividades y usos del suelo. La planificación urbana moderna ha tenido como misión fundamental, justamente, la de evitar estas externalidades a través de la separación de actividades. Para ello instauró la práctica de la “zonificación”. Sin embargo, no pocos urbanistas han llegado a la conclusión que este remedio -la zonificación- pasó a ser peor que la enfermedad (véase Jacobs, 1961 y 1995).

Los tres factores de separación espacial anotados recién, y que son propios del hecho urbano, suelen vincularse entre sí. En particular, la pobreza urbana es una combinación de ellos. Representa una externalidad negativa -con impactos económicos de desvalorización de las propiedades que afectan a otros grupos sociales- a la vez que entre sus dimensiones constituyentes se cuentan la aglomeración espacial y las malas condiciones de accesibilidad en la ciudad.

Pero la separación dista de ser tan sólo negativa. Tiene aspectos positivos para la constitución de grupos e identidades sociales, como hemos señalado. En lo referente a las externalidades, ocurre otro tanto. De hecho, separar a través de la zonificación ha sido la esencia de la solución a muchos problemas urbanos derivados de externalidades.

Por lo mismo, soluciones radicales para la integración social urbana, como las de la “mezcla total” recomendada tradicionalmente por sociólogos (Rapaport, 1978), la heterogeneidad forzada que han promovido urbanistas y diseñadores por todo el mundo (Chermayeff y Tzonis, 1971) o, incluso, la más reciente política de “mixed income housing” (política de construcción de conjuntos habitacionales para familias con distintos o variados niveles de ingreso), formulada en los Estados Unidos por la administración Clinton (Husock, 1995), resultan algo ingenuas y, por lo general, impracticables.

Lo mismo podría decirse de recetas genéricas e inespecíficas sobre los usos mixtos del suelo, cuando siguen existiendo numerosas e importantes externalidades que hacen incompatibles a muchas actividades y usos entre sí. No existen tecnologías “limpias” para todo, y muchas disponibles no están al alcance de los países en desarrollo. Las normas de usos del suelo basadas en separar actividades y usos seguirán teniendo un rol central que jugar en la planificación del desarrollo urbano.

La planificación urbana ha consistido, básicamente, en resolver y evitar conflictos por externalidades en el nivel local. Por esa razón ella está

tan descentralizada en los gobiernos locales y por ello su instrumento principal, de nivel municipal, es el “plan regulador”, y, específicamente, el “código de zonificación”. La nueva gestión urbana deberá seguir ocupándose, como uno de sus objetivos centrales, de evitar las externalidades y de resolver los conflictos de interés que ellas igual harán surgir -hemos insistido que esos conflictos son inevitables y que los cambios en la cultura política y las nuevas formas de participación ciudadana los irán volviendo conflictos explícitos o abiertos, además de numerosos.

La solución local o municipal a los conflictos de interés, latentes o abiertos, que surgen de la distribución de las externalidades presenta, sin embargo, dos inconvenientes principales. Se trata de inconvenientes en torno a los cuales surgen los dos dilemas identificados antes como temas de futuro principales para la nueva gestión urbana de nivel local:

- La solución parcial de los conflictos ambientales locales en favor de los intereses vinculados al crecimiento económico y el desarrollo inmobiliario, forma de salida al dilema entre competitividad y autonomía que hemos analizado antes.
- La solución local que se da a las externalidades suele implicar la “exportación” de los impactos negativos hacia el resto de la ciudad. La gestión urbana local parece contraponerse a la gestión urbana global. Este es nuestro siguiente tema.

¿Qué efectos agregados sobre la ciudad tiene una gestión urbana de nivel local que sea exitosa frente al problema de las externalidades? Todo indica que tiende a producir externalidades derivadas de mayor escala espacial o “de segundo orden”, en una suerte de *spillovers* (derramamientos) de externalidades desde un nivel geográfico a otro.

Cuando se evita una externalidad a nivel local o *in situ*, el problema está lejos de haber quedado resuelto. Lo más probable es que, a través de la zonificación o de otras formas de exclusión de actividades, se estén “exportando” esos efectos hacia fuera de nuestras “unidades territoriales de planificación”.

La homogeneidad de estas últimas, a pesar de ser un factor que podría contribuir al carácter participativo de la gestión urbana local (Guercke, 1994:7), puede, al mismo, tiempo ayudar a este derramamiento o “exportación” de externalidades. De hecho, la misma participación llevará a los ciudadanos a ser más efectivos en defender sus barrios y su calidad de vida, lo que puede acentuar los fenómenos de exportación y derramamientos señalados. Y la descentralización política en favor de los gobiernos locales puede tener el mismo efecto, al permitir que éstos sean más efectivos en evitar impactos y conflictos por la vía de derivar externalidades ambientales desde sus propios territorios municipales a los de la ciudad o su entorno.

Este es un problema de gestión de gran importancia para la sustentabilidad ambiental de las ciudades intermedias que, en rigor, ocurre aún cuando éstas no han llegado a la etapa de ser intercomunales. Tiene lugar en la relación de cada ciudad con la región natural o los ecosistemas que la acogen. Pero en las ciudades mayores es más complejo, con mayores connotaciones sociales relativas a la segregación y la degradación social de la ciudad, además de las ambientales. En el nivel local es posible controlar o influir la distribución directa de las externalidades, quedando la distribución indirecta librada a la complejidad y al azar, lo que debilita y es a la vez un signo de debilidad de la gestión agregada de las ciudades.

Los basurales y los grupos pobres son usualmente excluidos de muchos barrios de clase media o alta. Representan para ellos externalidades que afectan negativamente su calidad de vida y el valor de sus propiedades. En el límite, en esos barrios no existe pobreza, de la misma forma como la basura tampoco representa un problema ya que ella se exporta a otros lugares de la ciudad o la región. En las aglomeraciones de pobreza, en cambio, la pobreza es el problema y las basuras que reciben del resto de la ciudad -los vertederos oficiales y los basurales clandestinos suelen quedar en esos barrios- representan un problema que se suma al problema fundamental de ser pobres.

Cuando en un barrio económicamente emergente se excluye a una familia modesta, sea a través de los precios de la tierra, apoyándose en las normas de uso del suelo o en los códigos de construcción, o recurriendo a otras formas de discriminación, se puede estar contribuyendo a generar problemas mayores. La repetición de esta acción de segregación produce, con el tiempo, la aglomeración de los pobres. Más allá de cierta escala (que no conocemos) y en contextos de desempleo e inseguridad social, este resultado espacial se convierte en causa de problemas sociales. Se agravan las llamadas patologías sociales, tales como la desintegración familiar, la deserción escolar, la drogadicción y la delincuencia. Ello es especialmente claro cuando predomina en las ciudades la pobreza “sin esperanza”, propia del capitalismo flexible y de las nuevas formas de darwinismo social que campean en el mundo. Estas patologías pueden ser consideradas externalidades negativas de segundo orden, causadas por un desarrollo urbano excesivamente segregador.

En último término, la pobreza que se logró excluir a nivel local como una externalidad negativa se vuelve contra los habitantes de esos mismos barrios y áreas en la forma, por ejemplo, de inseguridad en toda la ciudad. Y la reacción serán las *gated communities*, o condominios cerrados, el nuevo modelo de desarrollo residencial que avanza aceleradamente en muchas ciudades occidentales, incluidas las latinoamericanas.¹⁰ Los condominios cerrados defien-

¹⁰ Para el caso las ciudades de los Estados Unidos, donde el fenómeno se encuentra masificado, ver Blakely y Snyder (1997).

den a la gente contra la delincuencia y la inseguridad urbana, a la vez que ofrecen otras ventajas, como las de esparcimiento y recreación, sentido de pertenencia a un grupo social y exclusividad social. Podríamos, incluso, hablar de esta solución como una externalidad “de tercer orden”, ya que sin duda este “enrejamiento” de un volumen creciente de familias de estratos altos y medios en barrios socialmente homogéneos agudiza la desintegración social. El círculo se ha completado y quedado establecido como una causalidad circular “perversa”, entre acciones locales y efectos globales.

Un análisis parecido al que hemos hecho respecto a la pobreza podría hacerse en relación con los problemas ambientales y los de congestión. La zonificación -hemos dicho antes- surgió históricamente para evitar las externalidades en el nivel local. Pero las externalidades que no ocurren a nivel local se pueden convertir en externalidades de mayor escala y en problemas urbanos globales.

¿Qué se puede hacer desde los espacios locales y, específicamente, desde la gestión urbana local, para romper esta causalidad circular entre soluciones locales y problemas globales? Los usos mixtos del suelo parecen ser, en términos generales, la solución de largo plazo para los problemas urbanos globales. Su utilización implicaría cuatro beneficios:

- Reducción de la extensión de los viajes y, con ello, menor congestión y contaminación atmosférica;
- Un más claro sentimiento colectivo de integración social, reduciendo así la desesperanza y las patologías sociales;
- Espacios urbanos más creativos y seguros;¹¹ y
- Una elevación de la conciencia sobre la dimensión ecológica y sistémica del hecho urbano, al enfrentar a cada persona y actividad más claramente con los efectos que producen.¹²

¿Pero desaparecieron del todo las externalidades que justificaron la zonificación? Señalamos antes que no, aunque el avance tecnológico va abriendo mejores posibilidades de instaurar usos mixtos del suelo. ¿Cómo combinar el control de las externalidades en el nivel micro-espacial con los *spillovers* de externalidades a nivel espacial agregado? ¿Qué efecto pueden tener las propuestas de usos mixtos en términos de multiplicación de los conflictos ambientales locales? ¿Estamos enfrentados a un *trade off* entre usos mixtos, externalidades y conflictos ambientales locales, por una parte, y zonificación, externalidades derivadas y crisis global urbana, por otra parte? Lo más probable es que la solución sea una combinación de zonificación y capacidad de mediación y negociación de conflictos, tareas ambas en que las autoridades locales tienen una responsabilidad de primer orden.

¹¹ Este es un argumento que desarrolla extensamente Jacobs (1961).

¹² Como señala Rueda (1994), la falta de diversidad propia de la zona funcional homogénea de la planificación urbana moderna produce pobreza en materia de intercambios de información.

(ii) Complejidad y caos. ¿Existen posibilidades para que la gestión local contribuya a la planificación global de las ciudades?

Una propuesta de usos mixtos del suelo puede, en parte, apoyarse en la misma dinámica de mercado y no ser una imposición a él.

El cambio en los patrones de segregación social urbana ofrece esa posibilidad. Antes, en el sub-capítulo C, sugerimos que el gran promotor inmobiliario, por tener como objetivo primordial el incremento de rentas de la tierra, puede contribuir inadvertidamente a acercar físicamente a pobres y ricos. Es lo que está ocurriendo en ciudades previamente segregadas a gran escala, como la mayoría de las latinoamericanas (ver Sabatini, 1997a). Las nuevas tendencias de exclusión social al interior de las ciudades -las que se expresan en los condominios cerrados y con guardias- son correspondidas por nuevas oportunidades de integración social.

Esta es, típicamente, una ventaja producto de la complejidad; y los usos mixtos del suelo son, en rigor, una manera de introducir complejidad y caos. Vimos las ventajas que pueden reportar.

De tal forma, la principal contribución que la gestión urbana local podría hacer a la solución de los problemas globales de las ciudades, sería fomentar los usos mixtos del suelo y, al mismo tiempo, desarrollar una mayor capacidad de gestión de los conflictos ambientales locales.

Debe señalarse que los usos mixtos pueden definirse de distintas maneras y que no son excluyentes con la zonificación. Más que la “mezcla total”, que puede resultar impracticable e inconveniente, como hemos señalado antes, lo importante es reducir la escala de la segregación de actividades y grupos sociales. Y el manejo delicado de dicha escala y del diseño urbano micro-espacial, son dos campos de trabajo prioritarios para el futuro planificador urbano de nivel local. A través de ellos, las externalidades y los conflictos asociados a ellas pueden prevenirse en alguna medida.

En síntesis, los problemas globales urbanos de eficiencia, de sustentabilidad y de pobreza -lo que en otra parte llamamos los problemas de la ciudad (Jordán y Sabatini, 1988)- están unidos espacialmente con los problemas locales a través de los “*spillovers*”. Esta relación entre lo local y lo global da lugar a importantes temas de futuro para la nueva gestión urbana: ¿Cómo lograr que la solución a las externalidades y los conflictos ambientales locales no termine agravando esos problemas de escala mayor, sea que se consiga a través de la zonificación, de la imposición del más fuerte, de decisiones administrativas inconsultas o aún de la negociación ambiental? Y, al mismo tiempo, ¿cómo evitar que el fomento de los usos mixtos del suelo no derive en una mayor cantidad de conflictos ambientales locales, volviendo crecientemente ingobernables los espacios municipales?

2. RELACIÓN ENTRE PRESENTE Y FUTURO

Si hay quienes piensan que la planificación urbana tiene poco que hacer con las escalas globales y que debe dedicarse a la micro-planificación de espacios y la gestión de acciones locales, con mayor razón habrá quienes piensan que ella no tiene nada que hacer con el futuro. Nadie sabe cómo será la ciudad del mañana. Vivimos, por lo demás, una época marcada por la incertidumbre. ¿De qué sirve, entonces, gastar pólvora en ejercicios que parecen de ciencia-ficción?

Pero, al mismo tiempo, sabemos que los problemas que no resolvemos hoy se agravarán hasta convertirse en inmanejables. Sabemos también que hay un momento en que la repetición de las mismas acciones alcanza un umbral a partir del cual su contribución a los problemas se torna exponencial. Es lo que ocurre, por ejemplo, al introducir un nuevo vehículo motorizado en una vía ya congestionada.

La gravedad que cobran los problemas cuando alcanzan una cierta escala es, tal vez, la principal enseñanza que las grandes metrópolis pueden hacerle a las ciudades intermedias. En el campo ambiental, uno de los lemas fundamentales es la prevención -*pollution prevention pays*, reza el lema en inglés. Resulta socialmente rentable invertir hoy en esa prevención ambiental, para evitar los problemas futuros que la inacción nos depararía. Lo mismo podría decirse de otros problemas urbanos globales, como los de pobreza y desintegración social o como los de transporte y congestión.

La experiencia que muestran las ciudades integrantes del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" es, precisamente, que no hay integración entre *gestión*, entendida como proyectos y acciones puntuales, y *planificación*, entendida como control anticipado del crecimiento físico y definición de la imagen-objetivo del desarrollo de la respectiva ciudad (Simioni, 1996:14-17).

Debilitada en lo referente a su misión originaria de anticipación, la planificación urbana está siendo sobrepasada por las dinámicas urbanas, especialmente por las fuerzas de mercado.

Sin embargo, los procesos de cambio que están exhibiendo las ciudades, tanto como sus resultados morfológicos y funcionales, presentan una extraordinaria similitud entre ciudades de distintos países, niveles de desarrollo, sistemas políticos y cultura (LILP, 1995). Ello podría deberse a la homogeneización de las pautas de consumo urbanas (o patrones culturales de urbanización); pero también al hecho que en general las grandes ciudades realizaron desde los años 60 similares programas de obras públicas urbanas, especialmente carreteras radiales y orbitales, nuevos aeropuertos y sistemas de transporte masivo. La influencia de estas obras sobre la forma urbana en el mediano y largo plazo parece un hecho evidente (LILP, 1995), y muy posiblemente ayude a explicar las similitudes

señaladas. Los programas de construcción de infraestructuras urbanas representan, por tanto, un importante ejercicio de anticipación.

¿Cómo podría complementarse la “vocación de presente” que tiene la gestión urbana local con estas formas de anticipación? La reserva de terrenos para usos públicos futuros, tales como parques, caminos, servicios públicos o vertederos y, entre lo más nuevo, los programas de “espacios abiertos”¹³, son tipos de acciones de anticipación a través de las cuales los gobiernos locales podrían actuar preventivamente. ¿Es posible compatibilizar la inclinación por el presente de la nueva gestión urbana con una preocupación mayor por el futuro?

3. CRISIS DE LAS CIUDADES Y REACCIÓN SOCIAL: MOTIVO DE ESPERANZA

Tal vez un último desafío que podemos señalar para la futura gestión urbana local sea el de saber leer los cambios que están sobrellevando las ciudades. No deberían entenderse tan sólo como nuevas fuentes de problemas sino que, principalmente, como reacciones sociales a los problemas antes acumulados. La “explosión” de las ciudades en fragmentos esparcidos por una vasta región puede ser entendida de estas dos maneras: como nuevos problemas que se suman a los anteriores o como la búsqueda de la gente de una mejor calidad de vida, escapando de ciudades crecientemente inhóspitas.

Tal vez haya que considerar los dos aspectos simultáneamente. En todo caso, al mirarlos como manifestaciones de energía, los cambios en marcha pueden entregar pistas sobre espacios de libertad, sobre espacios de indeterminación que es posible aprovechar desde los gobiernos locales.

Esa reacción social es tanto de ciudadanos organizados y movimientos sociales, como de ciudadanos-consumidores. Por una parte, están los conflictos ambientales urbanos y los movimientos de opinión pública referidos a temas o demandas urbanas. Por otra parte, las empresas inmobiliarias que buscan responder a estas inquietudes de la población, ayudan a perfilar y consolidar nuevas tendencias de mercado en el desarrollo urbano. Las “parcelas de agrado” y los condominios cerrados son negocios nuevos que replican y, a su manera, acogen las reacciones de “huida” o “enrejamiento” de los ciudadanos frente a la crisis urbana. Por cierto, estas reacciones ciudadanas y soluciones empresariales deben ser evaluadas. Pueden tener aspectos rescatables pero otros podrían ser estimados como negativos.

¹³ En los Estados Unidos se observa una creciente presión ciudadana por contar con programas de “espacios abiertos” (Tibbetts, 1998), como producto de demandas por medio ambiente y calidad de vida.

Mientras tanto, el Estado y en particular los gobiernos centrales parecen estar a la deriva. No comprenden las posibilidades que entrega la nueva ciudadanía; torpedean y recelan de la participación. Tampoco entienden las posibilidades y energía que puede haber en los desarrollos inmobiliarios. Frente al mercado, oscilan entre el viejo recelo y la sumisión. Al mismo tiempo, rehuyen o tapan los conflictos. Mucho más podemos esperar de los gobiernos locales, más cercanos a los ciudadanos y a los problemas en su manifestación cotidiana y más vívida. También, más cerca de las posibilidades concretas para hacer cosas; más próximos, en definitiva, a los “espacios de indeterminación” que provee el desarrollo urbano con sus conflictos y tensiones.

Existe, por tanto, la necesidad de rescatar una forma de planificación urbana que integre gestión del presente con anticipación (y control) del futuro, logrando integrar la acción de nivel local, en manos de los remozados municipios, con la solución de los problemas globales de las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Balbo, Marcello (1995), *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: consideraciones sobre el marco conceptual* (LC/R.1614), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bettin, Gianfranco (1982), *Los sociólogos de la ciudad*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

Blakely, Edward y Mary Gail Snyder (1997), *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington, D.C., Lincoln Institute of Land Policy/ Brookings Institution Press.

Borja, Jordi (1997) "Planeamiento estratégico y proyectos urbanos; nuevos territorios y nuevas economías", *Planeamiento y gestión urbana estratégica en América Latina*, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y Corporación para el Desarrollo de Santiago (comps.), UNCRD Proceedings Series N° 19, Nagoya, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.

Braudel, Fernand (1986), *La dinámica del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Byrne, David (1997), "Chaotic places or complex places? Cities in a post-industrial era", *Imagining Cities: Scripts, Signs, Memory*, Sallie Westwood y John Williams (comps.), Londres, Routledge.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° 1 de venta: S.95.II.G.17.

____ (1991), *Gestión urbana en ciudades intermedias* (LC/R.977), Santiago de Chile.

Chermayeff, Serge y Alexander Tzonis (1971), *Shape of Community*, Penguin, Harmondsworth.

Dahrendorf, Ralph (1995), "Can we combine economic opportunity with civil society and political liberty?", *The Responsive Community*, vol. 5, N° 3.

Devas, Nick y Carole Rakodi (1993), *Managing Fast Growing Cities*, Nueva York, Longman, Scientific and Technical.

Douglass, Mike y John Friedmann (comps.) (1988), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Nueva York, Wiley and Sons.

- Fainstein, Susan (1994), *The City Builders*, Oxford, Blackwell.
- Forester, John (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkley, University of California Press.
- Friedmann, John (1988), *Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.
- Galilea, Sergio (1994), Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina (LC/R.1406), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García Canclini, Nestor (1995), *Consumidores y ciudadanos*, Barcelona, Editorial Grijalbo.
- Giddens, Anthony (1994), *Beyond left and right: The future of radical politics*, Stanford, Stanford University Press.
- Gorczynsky, Dale (1991), *Insider's Guide to Environmental Negotiation*, Nueva York, Lewis Publishers.
- Guercke, Petra (1994), Gestión urbana descentralizada: propuestas sistémicas para la participación ciudadana en la ciudad de Córdoba, Argentina (LC/R.1421), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guimaraes, Roberto (1991), "Bureaucracy and ecopolitics in the Third World: environmental policy formation in Brazi", *International Sociology*, vol. 6, N° 1 .
- Harvey, David (1995), *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell.
- Herzer, Hilda y Pedro Pérez (1997), "Acerca de la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina", *Pobreza urbana y desarrollo*, año 7, N° 15, agosto.
- Husock, Howard (1995), "A critique of mixed income housing", *The Responsive Community*, vol.5, N1 2.
- Jacobs, Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Nueva York, Vintage Books.
- Jacobs, Jane (1995), "Foreword", *The Shape of the City: Toronto Struggles with Modern Planning*, John Sewell (comp.), Toronto, University of Toronto Press.
- Jordán, Ricardo y Francisco Sabatini (1988), "Metropolización y crisis en América Latina: problemas y perspectivas", *Revista interamericana de planificación*, vol. 22, N° 85.
- Jordán, Ricardo (1997), Las ciudades intermedias: políticas y lineamientos para

la acción (LC/R.1715), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kelly, Eric Damian (1988), "Zoning", *The Practice of Local Government Planning*, Frank So y otros (comps.), segunda edición, Washington, D.C., International City Management Association.

Lefebvre, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.

LILP (Lincoln Institute of Land Policy) (1995), "Global City regions: their Evolution and Management", ponencia presentada al seminario "Global City Regions: their Evolution and Management", Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, Oxford Brookes University.

Marris, Peter (1987), *Meaning and Action: Community Planning and Conceptions of Change*, Boston, Routledge & Kegan Paul.

MartRnez Alier, Joan (1995), *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Barcelona, Editorial Icaria.

NCPA (National Center for Policy Analysis) (1992), *Ecología de vanguardia: una agenda para el futuro*, Santiago de Chile, Instituto Libertad y Desarrollo.

Padilla, Sergio (1998), *Ciudades en expansión y transformación; crecimiento y estructura urbana en ciudades mexicanas*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Peterson, Paul (1981), *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press.

Prigogine, Ilya e Isabelle Stengers (1984), *Order Out of Chaos: Man's Dialogue with Nature*, Nueva York, Bantam Books.

Prigogine, Ilya (1996), *El fin de las certidumbres*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

Rapaport, Amos (1978), *Aspectos humanos de la forma urbana*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

Roweis, Shoukry y Allen Scott (1981), "The urban land question", *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, M. Dear y A. Scott (comps.), Londres, Methuen.

Rueda, Salvador (1994), "El ecosistema urbano y los mecanismo reguladores de las variables autorregenerativa", *Ciudad y territorio*, vol. 2, N° 100-101.

Sabatini, Francisco (1998), "Local environmental conflicts in Latin America: Changing state-civil society relations in Chile", *Cities for Citizens: Planning and the*

Rise of Civil Society in a Global Age, Michael Douglas y John Friedmann (comps.), John Wiley & Sons. Con algunas variaciones secundarias ha sido publicado con el título “Conflictos ambientales y profundización democrática”, *Ecología política*, N° 13, Barcelona, 1997; en *Cuadernos IPPUR* vol. X N° 1, Rio de Janeiro, 1997; Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma, 1997.

_____ (1997a), “Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile”, ponencia presentada al XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Guadalajara, México, 17 al 19 de abril de 1997). Publicado como documento del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Azul N° 14.

_____ (1997b), “Transformación urbana y dialéctica entre integración y exclusión social: reflexiones sobre las ciudades latinoamericanas y notas sobre Santiago de Chile”, ponencia presentada al Seminario Internacional sobre demografía de la exclusión social (Campinas, 1-3 de diciembre de 1997), Universidad Estadual de Campinas.

_____ (1997c), “Espiral histórica de conflictos ambientales”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

_____ (1997d), “Conflictos ambientales en América Latina: ¿Distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

_____ (1997e), “Qué hacer frente a los conflictos ambientales?”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

_____ (1997f), “Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 23, N° 68.

_____ (1997g), “Buses, ciudadanos y espacios públicos: la cruzada por un Santiago eficiente e integrado socialmente”, Informe final del estudio “Santiago: impactos sociales del transporte público urbano”, preparado para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago de Chile.

_____ (1995), *Barrio y participación*, Colección Estudios urbanos, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile/SUR.

_____ (1993), “Empresas estratégicas: agentes claves en el nuevo dinamismo regional”, *Ambiente y desarrollo*, vol. 9, N° 3.

_____ (1991), “Santiago: tendencias y posibilidades de desconcentración de la industria en la Macro Región Central”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 17, N° 52.

_____ (1990), «Precios del suelo y edificación de viviendas», *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 6, N° 49.

_____ (1981), “La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 8, N° 23.

_____ (1977), “Marginalidad urbana y desarrollo: revisión de los principales enfoques latinoamericanos”, tesis para optar a la Licenciatura en Sociología, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sabatini, Francisco y Francisco Mena (1997), “Participación y conflictos ambientales. Las chimeneas y los bailes chinos de Puchuncaví”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

Sabatini, Francisco, Francisco Mena y Patricio Vergara (1997), “Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

Sabatini, Francisco y Claudia Sepdúlveda (1997), “Presentación”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

Sabatini, Francisco y Fernando Soler (1995), “La paradoja de la planificación urbana en Chile”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 21, N° 62.

Sepúlveda, Claudia (1997), “Centralismo político y conflictos ambientales: centralización del conflicto de Golden Spring”, *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Francisco Sabatini y Claudia Sepdúlveda (comps.), Santiago de Chile, Publicaciones Cipma.

Simioni, Daniela (1996), Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia (LC/R.1688), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Simmonds, Roger (1996), “Global cities and their cultures of governance”, documento preparado para el proyecto comparativo “Global City Regions”, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy/ Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)/ Oxford Brookes University, inédito.

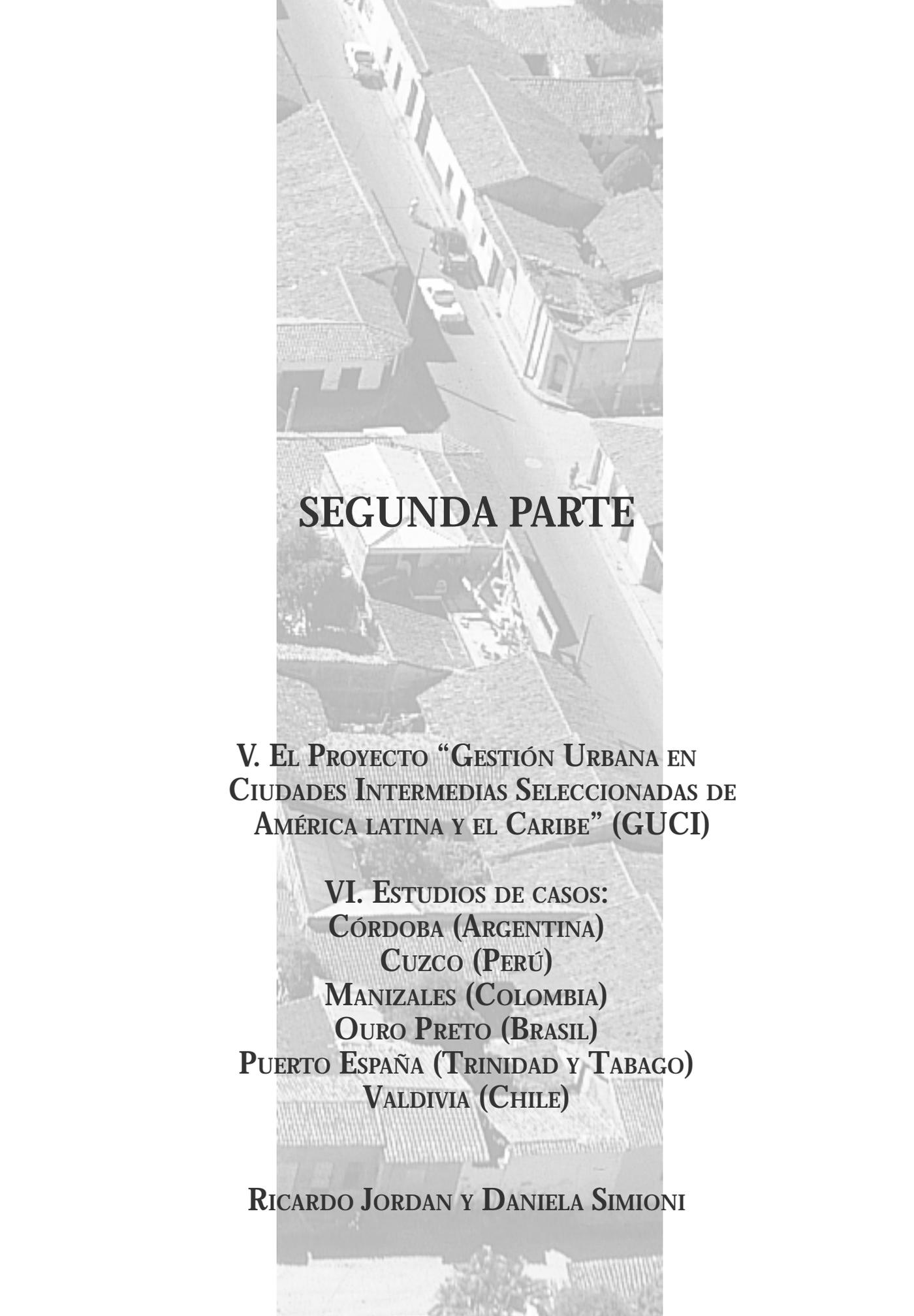
Smith, Michael Peter (1988), *City, State and Market*, Oxford, Blackwell.

Tibbetts, John (1998), *Open Space Conservation: Investing in Your Community's Economic Health*, Policy Focus Reports, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Walker, Richard (1981), "A theory of suburbanization: capitalism and the construction of urban space in the United States", *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, M. Dear y A. Scott (comps.), Londres, Methuen.

Weber, Max (1962), *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Wilson, William Julius (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press.

An aerial, grayscale photograph of a dense urban neighborhood. The buildings are closely packed, with a prominent white building featuring a tower-like structure in the center. The perspective is from a high angle, looking down on the rooftops and streets.

SEGUNDA PARTE

**V. EL PROYECTO “GESTIÓN URBANA EN
CIUDADES INTERMEDIAS SELECCIONADAS DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE” (GUICI)**

**VI. ESTUDIOS DE CASOS:
CÓRDOBA (ARGENTINA)
CUZCO (PERÚ)
MANIZALES (COLOMBIA)
OURO PRETO (BRASIL)
PUERTO ESPAÑA (TRINIDAD Y TABAGO)
VALDIVIA (CHILE)**

RICARDO JORDAN Y DANIELA SIMIONI

V. EL PROYECTO GESTIÓN URBANA EN CIUDADES
INTERMEDIAS SELECCIONADAS DE AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE (GUCCI)

RICARDO JORDAN Y DANIELA SIMIONI



V. EL PROYECTO GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS SELECCIONADAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (GUCI)



Las presentes notas¹ apuntan a delimitar conceptualmente el proyecto de asistencia técnica «Gestión Urbana en Ciudades Intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe», que realiza CEPAL auspiciado por el Gobierno de Italia. El proyecto se enmarca dentro de las actividades de la División de Medio Ambiente y Desarrollo y considera el apoyo a la modernización de los procesos de gestión urbana sobre la base de seis casos de estudio en municipios de ciudades de porte medio en América Latina y el Caribe (Córdoba, Argentina; Cuzco, Perú; Manizales, Colombia; Ouro Preto, Brasil; Puerto España, Trinidad y Tabago y Valdivia, Chile).

El objetivo del mencionado proyecto es contribuir al mejoramiento de los procedimientos y procesos de gestión que se realizan al interior del municipio al momento de cumplir éste con sus funciones específicas. Estas últimas dicen relación con los servicios municipales, la gestión urbana, y el desarrollo económico y social de la comunidad.

¹ Este Capítulo se elaboró sobre las bases de documentos del proyecto GUCI y de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL. Existe una lista en tal sentido como bibliografía del Capítulo VI.

En su formulación, el proyecto consideró la ejecución de seis estudios de casos con miras a identificar necesidades de asistencia técnica en administración local del desarrollo urbano, en el marco de procesos de modernización del Estado que con intensidades y características diferentes impulsan la mayoría de los gobiernos de la región. Esto, con el objeto de contribuir a la cooperación horizontal entre gobiernos y a la formulación de recomendaciones de alcance específico para cada uno de los casos, susceptibles de ser generalizadas a otros municipios de la región.

Previo a la presentación de los estudios de caso y sus correspondientes sistemas de mejoramiento de las modalidades de gestión urbana propuestos, se hace necesario exponer los elementos conceptuales y metodológicos que permitieron darle continuidad y homogeneidad al proyecto, en un marco de alta heterogeneidad que presentaron los casos seleccionados.

En la primera parte de este libro se ha mencionado que los países de América Latina y el Caribe experimentan en la actualidad un acelerado proceso de urbanización. Esta dinámica tiene una doble consideración al momento de un intento de evaluación. Por una parte, las ciudades metropolitanas así como las intermedias se han ido constituyendo en focos o nodos de la internacionalización de las economías de los países de la región, a través de una transformación acelerada de la base económica urbana. El sector terciario es el que muestra un crecimiento y consolidación más rápido. Lo anterior orienta la inversión y el gasto hacia un tipo particular de producto y servicio, vinculado con los procesos de globalización, donde la sofisticación de la intermediación financiera, el desarrollo de las comunicaciones y la diversificación de exportaciones aparecen como ejemplos destacables. A su vez, se generan procesos de segregación y concentración de ingresos, lo que se demuestra a través de accesos diferenciados a los servicios y bienes urbanos. Surge, entonces, un sector moderno vinculado e integrado al exterior, con una expresión física y territorial concreta y en donde los patrones de producción y consumo no se diferencian substantivamente de los observados en países de mayor desarrollo.

Por otra parte, este mismo proceso de urbanización se presenta, para otros sectores poblacionales y lugares urbanos, como descompasado de la provisión de elementos de infraestructura y equipamiento básicos. Así, entonces, la urbanización acelerada se ha visto acompañada también por aumentos cuantitativos de la población urbana en condición de pobreza.

Esta doble dimensión, que a su vez es un doble desafío, impone nuevas áreas de gestión al sistema de administración del Estado en general y a los gobiernos locales en particular. Hay que satisfacer, entonces, los requerimientos de servicios, equipamientos y funcionalidad impuestos

por modelos de globalización, a la vez que se hace necesario impedir el deterioro ambiental e impulsar el crecimiento y desarrollo de grupos urbanos en condiciones de pobreza.

Al considerarse regionalmente, el proceso de urbanización parece indicar que las tendencias de crecimiento urbano, aunque aún concentradas en asentamientos primados o metropolitanos, apuntan también con fuerza al desarrollo de ciudades intermedias o de sistemas regionales de asentamientos. Así, “por debajo” de las metrópolis de los países de la región, existe un conglomerado de ciudades que con dinamismo, mantienen perfiles administrativos, relaciones funcionales y regionales, ofreciendo un campo poco explorado en la generación de modelos de gestión y diferenciándose, por lo tanto, de la mera reproducción de aquéllos implementados en centros de jerarquía y complejidad mayores.

El paradigma de desarrollo establece decididamente la promoción del proceso de descentralización político-administrativa, y la desconcentración de los servicios. Se hace necesario articular estos esfuerzos y voluntades con estudios y propuestas que puedan mejorar capacidades y eficiencia en materia de gestión urbana, tomando como foco la problemática de la relación entre institucionalidad, proceso de gestión y asentamiento.

A. PRINCIPIOS DE ACCIÓN

El esfuerzo de la CEPAL y del aporte del Gobierno de Italia al financiamiento del proyecto, se suman a un conjunto de acciones que se han desarrollado en la División de Medio Ambiente y Desarrollo con el fin de apoyar el fortalecimiento de los gobiernos locales y del sector municipal de la administración urbana, en las áreas de planificación y gestión del desarrollo urbano y, más ampliamente, al proceso y producción del asentamiento humano. A continuación se presentan los principios de acción que orientan el presente proyecto.

Promoción y fortalecimiento del proceso de descentralización

El proyecto se enfoca preferentemente en aquellos elementos que contribuyen a promover o fortalecer el proceso de descentralización de la gestión y administración urbanas. Este proceso apunta a la formación de una institucionalidad sólida a nivel local, que busque elevar la eficiencia de la administración de los asentamientos, que reconozca al gobierno local como contribuyente al proceso de desarrollo nacional en razón de un eficiente y eficaz manejo de los asentamientos urbanos, permitiendo adecuar las iniciativas de cambio al perfil local en sus dimensiones económicas y sociales.

Focalización en la mejora de los procesos de gestión

El aparato local de administración urbana debe ampliar su marco de trabajo por sobre la provisión de servicios e infraestructura básicos, incorporando a su accionar aspectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y social.

Por lo tanto, el proyecto considera de fundamental importancia la mejora del proceso de gestión, área en la cual se intenta concentrar sus esfuerzos. Adquieren relevancia aspectos relacionados con temas legislativos, de financiamiento, de operación, de toma de decisiones y competencias de las autoridades locales, de manejo específico del programa de inversiones y presupuestos, sistemas de recopilación de información, difusión de los planes de desarrollo, articulación público-privada, instrumentos de intervención para asuntos de pobreza y otros.

La noción fundamental detrás de ello es que el asentamiento, sus características físicas y su potencial de soporte al desarrollo social y económico está, en gran medida, determinado por los procesos administrativos que definen la toma de decisiones y acciones en el escenario local. El análisis e intervención sobre el proceso de administración y gestión local es tan determinante como el de las acciones de inversión, encaminadas a la reducción de los déficit de todo tipo que caracterizan a nuestras ciudades.

Privilegio al desarrollo local sustentable con participación

Asimismo, la búsqueda de opciones y modelos de gestión que privilegien un desarrollo local sustentable, con énfasis en la participación comunitaria y la equidad como principios, caracteriza las distintas etapas y productos del proyecto. La participación se define aquí como un instrumento más de gestión, que permite adecuar las acciones de desarrollo a los entornos sociales específicos de cada localidad, contribuyendo, de paso, a la más equitativa distribución de las mismas.

Ajuste a las especificidades locales

La rica superposición de tamaño, marco institucional simple (o, al menos, de no excesiva complejidad), y procesos administrativos directos, que se entiende caracterizan a los asentamientos de tamaño medio, debiera ayudar a la conformación de modelos de gestión que, aun cuando respetan las características propias de cada localidad, sean transferibles a distintas situaciones en la región.

La riqueza conceptual en torno a las oportunidades que presenta la gestión local del desarrollo ha sido ampliamente discutida, en foros, seminarios, programas de capacitación y muy especialmente en CEPAL, estimándose que el proyecto ofrece la oportunidad de reflexionar en tanto y cuanto a su aplicabilidad a situaciones y desafíos específicos de gestión local.

El municipio se concibe, entonces, como un facilitador y promotor de las acciones de mejoramiento y desarrollo, concentrando parte de sus recursos en el logro de la más efectiva coordinación entre los distintos actores del escenario local, enfatizando por ello la toma de conciencia en relación al medio urbano y la participación en distintas formas, como elemento de apoyo al gobierno local.

B. DEFINICIONES CONCEPTUALES

Los espacios y elementos de la gestión urbana

Una primera reflexión debe referirse a que el reformulado concepto de gestión implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local; se diferencia, así, de concepciones de administración basadas solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos. La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento, propio del concepto de gestión urbana, es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura (que por lo tanto evalúa su gestión en función de la consecución de ciertas metas de adelanto), hacia otro que, recogiendo la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como facilitador de procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto público-privado, la privatización de los servicios, la planificación de carácter indicativo, un revisado concepto en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos, la coordinación como elemento central y no sólo adjetivo, el fomento de los procesos de participación en la gestión de servicios y el manejo de información para la toma de decisiones.

Así, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano, nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso de cons-

trucción del asentamiento. En esta perspectiva, la noción de gestión urbana, como extensión del concepto de administración, se enriquece al incluir el «espacio» (si así puede llamarse) que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración.

En tercer lugar, se presenta la noción que el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a ser no sólo eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad -meta de por sí difícil de alcanzar- sino que además de ello tiene que contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos e información. Ello hace imperiosa la necesidad del desarrollo y consolidación de los gobiernos locales en nuestros países; esto, con el objeto de ser más eficientes en la captación, inversión y gasto de los recursos comprometidos en el desarrollo urbano.

La participación y la gestión local

La apertura de los gobiernos locales, caracterizada por la incorporación de la participación al sistema de administración, la salida al terreno en búsqueda de la realidad (y no sólo la definición de ésta al interior del edificio consistorial), permitirá identificar opciones diferentes de enfrentamiento y solución de los problemas, ampliar la capacidad de generación de iniciativas locales que contribuyan a la identificación del gobierno local con su comunidad, al desarrollo de la capacidad de crítica y autocrítica en el marco de autoridades de representación democrática, y a la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales en torno a proyectos y programas de adelanto local. Luego, cambian o debieran cambiar positivamente las relaciones entre el municipio y la comunidad, entre el municipio y el gobierno central, entre el sector público y el privado en la escala local. El dividendo positivo debiera ser una administración de mayor eficiencia, mejores niveles de calidad de vida, reducción de los costos públicos de operación y mantención de los servicios, un interés público en el gobierno y gestión local, e incluso nuevas relaciones entre el ciudadano y el medio urbano.

En este marco, el agente público no solo es gestor/actor (sujeto del presente proyecto), sino que lo es también todo aquel individuo o agrupación que idea, promueve, ejecuta y administra acciones de desarrollo en el territorio local, sean éstas físicas, sociales, económicas, o de otro tipo. Se caracterizará al gestor porque en la búsqueda de la materialización de sus iniciativas deberá coordinarse con otros gestores, fijar prioridades, promover economías de todo tipo, aportar con su proyecto a otros.

Central a su proceder será la noción de que sus acciones en la ciudad generan costos y oportunidades a otros actores, además que la concreción de sus propósitos acarrea consecuencias al medio natural, aspecto

que debe ser considerado. Es decir, se opera sobre o en la ciudad, que como sistema se ve afectada por cada intervención. La gestión deberá proponer el maximizar las oportunidades, reducir los costos, y la distribución más equitativa de los recursos locales y/o nacionales.

Las ciudades de tamaño medio

En relación a los asentamientos de tamaño medio o intermedios como objeto de estudio, en la diferente literatura de apoyo al proyecto se sugieren diversas formas de definición de la ciudad o centro urbano intermedio. Se puede asumir que un asentamiento intermedio es todo aquel que por no constituir área metropolitana o pequeño núcleo rural, ofrece un equilibrio entre las oportunidades que genera la ciudad y las desventajas o deseconomías de un asentamiento metropolitano no controlado.

La tendencia observada a la disminución del ritmo de crecimiento de las áreas metropolitanas y al mayor crecimiento de las ciudades intermedias, parece indicar que para el contexto latinoamericano se están haciendo evidentes las ventajas comparativas de estas últimas. Dichas ventajas, en el escenario regional, están condicionadas por la casi generalizada debilidad de la administración pública y su incapacidad de administrar situaciones complejas como las presentes en las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades intermedias pueden presentar otras ventajas como: economías de escala más eficientes, una relación sustentable con su entorno natural y un tipo de gestión con mayores grados de participación. Sin embargo, es difícil generalizar este concepto para la realidad latinoamericana.

Es en estas realidades (ciudades intermedias) donde la gestión urbana propenderá entonces a la solución de los cuellos de botella, a la reducción del roce o fricción, que dificultan la concreción de las iniciativas de desarrollo, así como a la materialización de las oportunidades de mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe. La fluida y oportuna solución a los problemas urbanos, entendidos como expresiones de ineficiencias o desajustes del proceso de desarrollo, constituye el sentido y propósito del gobierno local.

Entre otros roles destacados que le caben a los gestores urbanos y a la autoridad local de las ciudades intermedias, están el mediar y asignar los recursos del aparato público, priorizar las acciones de inversión, informar y orientar al sector privado, identificar necesidades y preparar proyectos, promover patrones y estilos de crecimiento y administración, encauzar y estimular la participación comunitaria, y proponer el modelo de desarrollo local. No debiera por ello subestimarse la capacidad que tienen los administradores urbanos de influir en la distribución del ingreso real en la población, en forma independiente de aquellos efectos generados por el sistema económico productivo; o la capacidad de determinar los

patrones de crecimiento urbano y de distribución de los servicios públicos, a través de su rol en la asignación de los recursos y de mediador entre la economía, el estado o la asistencia social del gobierno, y las poblaciones locales.

Planificación y gestión

La planificación es una herramienta o instrumento que debiera apoyar y contribuir a una informada toma de decisiones, no por ello constituyéndose en la forma de gobierno. Entre las áreas temáticas a resolver, referidas a la planificación local, están entre otras: la definición de cómo se inserta y relaciona con la planificación central; la creación de instrumentos de diagnóstico y preparación de proyectos que se ajusten a las capacidades y recursos del aparato público local, y que a la vez contribuyan a la participación comunitaria; la tecnificación gradual de las propuestas de planes y modelos de gestión; mecanismos para la concertación de intereses y actores para el logro de fines específicos; la reflexión permanente en torno a las opciones más adecuadas para la solución de los problemas; la conceptualización de éstos como fuente de oportunidades; el progresivo enriquecimiento de su acción más allá del plano o modelo físico; la introducción de conceptos operacionales como negociación y evaluación de proyectos.

C. SUPUESTOS DE LA GESTIÓN URBANA

De lo anteriormente expuesto se desprenden los que a juicio de este proyecto constituyen los supuestos o condiciones fundamentales para la implantación de renovados esquemas de gestión de los asentamientos humanos a partir del gobierno local.

Proceso de descentralización

El proceso de descentralización que se impulsa en los países donde están las ciudades seleccionadas en los casos de estudio tiene en el sistema de administración municipal uno de sus componentes de mayor importancia. El municipio se encuentra en un proceso de ajuste y cambios de variado tipo, orientados a su fortalecimiento institucional y al incremento de sus funciones, atribuciones y recursos. Todo ello hace que se defina al municipio como uno de los “instrumentos” principales de la descentralización.

El proceso de descentralización se acepta como positivo y necesario, cuenta en general con respaldo político, y por su propia dimensión de transición, enfrenta desafíos de importancia en relación con cambios en la legislación, en los sistemas de financiamiento dentro del sector público, de validación por parte de la comunidad, y ciertamente de conformación institucional.

Desconcentración administrativa

La verificación de los costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de los servicios e inversiones de desarrollo que tienen lugar en el escenario local, ha hecho sugerir que el gradual traspaso de estas funciones de administración al ámbito municipal reportará beneficios al proceso de desarrollo urbano. Sin ser exhaustivos, entre las ventajas que se prevé tiene la gestión local para enfrentar estas decisiones están:

- el conocimiento detallado de la realidad socioeconómica local, que facilita la identificación y priorización de las inversiones;
- la oportunidad que ofrece la localidad en cuanto a mejorar la coordinación entre diferentes actores y ejecutores de trabajos;
- el manejo de información básica de caracterización socioeconómica, que permite mejorar la focalización del gasto público corrigiendo así faltas de equidad;
- la generación de tipologías de proyectos que se ajusten a la realidad local en todas las dimensiones de su geografía natural y humana;
- la posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en la determinación del proceso y productos de mejoramiento urbano;
- la mejorada condición de control que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración del asentamiento.

El impacto de medidas de desconcentración se aprecia en el traspaso de funciones al ámbito de gestión municipal, como son, a modo de ejemplo, la salud y educación primarias, la promoción de programas de capacitación y empleo, la regularización de propiedades, la recolección de tributos.

Como proceso, la desconcentración administrativa puede iniciarse con la deslocalización de oficinas públicas que aún mantienen su perfil de centralismo, seguir por el traspaso de algunas actividades en administración (ejecución de diagnósticos de necesidades, catastros, empadronamientos, orientación de demandantes del servicio), para ir aumentando incrementalmente la discrecionalidad de la autoridad local en la definición de los programas y proyectos de atención, de las prioridades, y generalmente al final de este proceso, la asignación del recurso, la supervisión del gasto y la evaluación de los resultados. Este proceso gradual, desde la administración del recurso predeterminado, al control total de la política sectorial local, se debe acompañar por la capacitación sistemática de los agentes locales, así como de una gradual mejoría del aparato global de administración.

La búsqueda de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración constituye el elemento de mayor importancia en la desconcentración administrativa de los servicios y funciones del aparato público. El que el proceso de desconcentración opere eficazmente requiere, por parte de los gobiernos, una cuota importante de decisión y voluntad política, puesto que innegablemente éste se acompaña de desconcentración del poder.

La desconcentración administrativa ocupa la mayor de las energías, puesto que los cambios que se introducen en el sistema general de administración urbana promueven y sirven de soporte a los otros objetivos de descentralizar, caracterizables casi como etapas dentro del proceso de consolidación del nuevo sistema.

Desarrollo local

El objetivo de estimular el desarrollo local, tanto social como económico, se asocia a los propósitos de la descentralización, toda vez que se entiende que es a través de la gestión del sector público local que se puede contribuir con mayor eficacia a los objetivos nacionales de erradicación de la pobreza, por una parte, y del asociado y necesario crecimiento económico por otra. De este modo, el sector de la administración local se debe insertar activamente en las estrategias de desarrollo nacional, en particular en lo relacionado con el impulso al crecimiento económico, y en la mejor colocación de los esfuerzos de asistencia social que acometa el país. Las ventajas antedichas, en relación a las oportunidades que tiene el gobierno local de contribuir a los objetivos de la desconcentración administrativa, toman fuerza al incorporar el objetivo de desarrollo, puesto que en este estadio el municipio tiene un mayor grado de influencia en la decisión del modelo y oportunidades de desarrollo que tiene la localidad. La gradual consolidación administrativa para la consecución de este objetivo demanda del sistema municipal el manejo de información social y económica no tradicional y a la administración municipal (que contribuye a la selección de las iniciativas de inversión más adecuadas), la coordinación de los esfuerzos de diferentes organizaciones de desarrollo tanto nacionales como internacionales, y el ajuste de las políticas nacionales a las características locales. Estas acciones contribuyen a la particular conformación de planes de desarrollo social y económico local, los que deben acompañarse, para su puesta en marcha, de los instrumentos específicos, tanto técnicos como legales.

No puede por ello descuidarse este nuevo rol de promoción del desarrollo en el diseño de estrategias de fortalecimiento del gobierno y administración local.

Participación y democracia local

La literatura y estudios de descentralización tienen especial inclinación a la evaluación y promoción de la participación comunitaria en el proceso de gestión local.

Los alcances que la participación y el fomento a la democracia local tienen para cada localidad deben ser cuidadosamente evaluados, para ajustar este paradigma a las capacidades, oportunidades y necesidades de cada localidad. La dimensión teórica de mayor peso en la promoción de estrategias de desarrollo local con participación radica en la concepción que el hábitat urbano es determinante de las oportunidades de creci-

miento personal y colectivo. Asimismo, en el trabajo tradicional de administración urbana se excluyen como recurso los esfuerzos que espontáneamente realiza la población en la habilitación, mantención y operación del medio urbano. Si se cruza este fenómeno con la evidencia que los recursos de operación del sistema urbano están por lo general por debajo de las necesidades, se pone de manifiesto el contrasentido implícito en modalidades de administración centralizada. La gestión local del desarrollo y crecimiento urbano tiene, en cambio, el potencial de recoger las iniciativas, recursos y capacidades de la población, sumándolas a las propias, de modo de contribuir a la generación del entorno urbanizado.

La participación, sin embargo, ofrece otras oportunidades además de la obtención de nuevos recursos. Es también el supuesto que la participación de la comunidad organizada contribuye a la equidad en el gasto e inversión, a la democratización de la sociedad, porque insta al logro de acuerdos en torno al medio habitacional, al mejor desempeño de las funciones por parte de la autoridad local sometida al control por parte de los representantes de la comunidad, a la identificación de la comunidad con el entorno urbano. Esto tiene efectos importantes, por ejemplo, en la reducción de costos de mantención y equipamiento. La adecuada institucionalización de la participación, realista y eficaz, requiere de su inclusión en distintas etapas del proceso de administración y gestión, tanto en las dimensiones de consulta como en la de resolución. Además de la creación de instancias participativas obligadas en el proceso de toma de decisiones locales, de la creación y operación de cuerpos de consulta y resolutivos con sus atribuciones legales definidas adecuadamente, es central a la incorporación de la participación, el cambio de actitud por parte de la autoridad y el sistema de administración. Esto último, en cuanto a abrir espacios de acción participativa, que puedan empujar cambios en la ordenanza local para la promoción de acciones de mejoramiento concertado del medio urbano, o la entrega de espacios públicos o semipúblicos en administración a organizaciones de la comunidad local.

En síntesis, la promoción de la participación es un objetivo que contribuye a la eficiencia de la gestión descentralizada, que en sí misma encierra desafíos particulares para el aparato de gestión local, y que sostiene un marco democrático de administración urbana.

Municipio: centro de la gestión

Este supuesto, en cuanto al proceso de gestión local del desarrollo urbano, descansa en los argumentos presentados anteriormente. La validez histórica de la institución municipal en nuestros países, desdibuja cualquier esfuerzo de consolidación de aparatos de gestión local que lo desconozcan, haciendo más fácil el fortalecimiento a partir de esta institución. Ciertamente, el estímulo a procesos de gestión local pasa por el mejoramiento de las capacidades de administración del aparato municipal para superar las deficiencias más características de este sector, tradi-

cionalmente vinculado con la administración urbana. El buen funcionamiento del municipio pasa por el robustecimiento de su personal, de sus finanzas, de la base de representación de la autoridad, por mejorados sistemas de control, y por modificaciones en la legislación sectorial.

D. OBJETIVOS DE LA GESTIÓN URBANA

Los objetivos centrales de la gestión urbana local se resumen en: elevar la productividad del asentamiento; contribuir a la reducción de la pobreza y velar por un adecuado balance ambiental en la escala local.

Mejorar la productividad y la eficiencia urbana

En primer lugar, y claramente asociado a la percepción más frecuente del rol del municipio, está el objetivo que la gestión buscará elevar al máximo la productividad urbana. La ciudad constituye, fundamentalmente desde esta perspectiva, un sistema de soporte a las funciones de producción social, sean estos productos, bienes y/o servicios. Se agrega a ello el hecho que en el contexto urbano es donde mayoritariamente se está reproduciendo el cuerpo social, incluidas las dimensiones culturales, políticas, biológicas y económicas.

En este objetivo se incluyen, entonces, todas las acciones que emprenda el municipio con miras a hacer más eficiente la circulación y crecimiento de los agentes de producción y sociales, entregando al marco urbano el conjunto de elementos de soporte e infraestructura para ello. Asociado al concepto de productividad que aquí se introduce, está la más eficiente administración de todos los recursos con que cuenta la autoridad, y por extensión el asentamiento, así como el buscar los mecanismos para garantizar la provisión de los niveles acordados como básicos en cuanto a servicios, infraestructura y equipamiento comunitarios. La contribución al desarrollo se mide entonces en los estándar de provisión, en los niveles de expedición, en la distribución de los esfuerzos de desarrollo.

La ciudad es, desde esta perspectiva, el resultado de un proceso gradual de concentración de población, con el objeto de elevar la producción y circulación de bienes y servicios, y de mejorar las condiciones de vida de la misma. Este proceso lleva inscrita la lógica de la construcción y habilitación de la ciudad en sí, aspecto que requiere de sus propios recursos. Es decir, la ciudad en tanto sistema, para servir de soporte eficiente a la producción y a un mejorado nivel de vida de la población, demanda de recursos de operación y de un sistema de administración también eficiente. La combinación de los elementos físicos del asentamiento, con el conjunto de normas y procedimientos para su administración, constituyen un complejo sistema. Ambas dimensiones, la «dura» y la «blanda», son de interés específico para la administración y gestión urbana.

Los procesos de administración y gestión asociados al desarrollo urbano se pueden conceptualizar, entonces, como la contribución que el escalón local del gobierno o la administración pública hacen al crecimiento y desarrollo nacionales. Esta perspectiva debe contribuir a redimensionar la importancia y prioridad asignada a los sistemas de control, financiamiento y ejecución de acciones en el entorno urbano, toda vez que los costos inducidos a las funciones de producción, a consecuencia de mala administración urbana, pueden ser muy elevados, al punto incluso de desincentivar nuevas inversiones.

Se distinguen dos sistemas de soporte urbano: el físico y el legal-institucional-administrativo. Las interrelaciones que se establecen entre ellos son esenciales a la gestión, y por lo mismo, al objeto de este proyecto.

Estas dos dimensiones de la administración se superponen en la acción del gobierno local, que debe buscar eficacia en ambas esferas de la productividad urbana. La descentralización se basa, entre otros supuestos, en que la administración centralizada de los asentamientos no ha sido capaz de satisfacer las demandas en relación con la ciudad como soporte productivo y por ende de desarrollo.

RECUADRO V-1

LOS SISTEMAS DE SOPORTE EN EL DESARROLLO URBANO

El sistema físico de soporte urbano está compuesto por los elementos de soporte material del entorno urbano, tales como: servicios básicos (agua, alcantarillados, redes de electrificación, gas, teléfonos y otras), redes y sistemas de transporte, suelo urbanizado y urbanizable, edificios, áreas de recreación y esparcimiento.

El sistema no-físico de soporte urbano o de administración está conformado por la legislación urbana, las instituciones públicas y privadas de administración, los procedimientos de regulación, ejecución, control y evaluación, las bases de datos, los mecanismos e instrumentos de financiamiento y seguimiento de proyectos, los códigos y ordenanzas, la información (catastros, censos, registros, archivos, mapas), entre otros similares.

Es fundamental, por lo tanto, la revisión de los procesos de administración, tendiente a elevar la eficiencia de los sistemas de soporte en sus dimensiones física como en la no-física.

Como áreas claves de intervención en el desarrollo urbano de los países de la región se pueden distinguir las siguientes en forma resumida:

- FINANCIAMIENTO

El sistema general de provisión de recursos de operación y de inversión para los gobiernos locales es un aspecto de la mayor relevancia, que debiera apuntar a garantizar flujos estables y crecientes de recursos financieros, sean estos de libre disposición o en administración para objetivos predefinidos. Es frecuente observar que la base de operación presupuestaria de los municipios está por debajo de las demandas impuestas por las funciones que se le atribuyen a la gestión local, lo que perjudica no sólo la gestión misma, sino que en forma importante al propio modelo de descentralización. El tema es de gran amplitud y complejidad e incluye dimensiones como la determinación de los recursos del presupuesto público que deben transferirse al control y ejecución local, las posibilidades de incrementar la base presupuestaria local mediante transferencias o nuevos tributos, las capacidades legales de endeudamiento municipal, las atribuciones de manejo presupuestario (colocaciones en los mercados de capitales, inversiones especulativas, participación de instrumentos de ahorro y reajustabilidad), la actualización de sus bases de captación tributaria, el desarrollo de conciencia pública en el pago de tarifas, y sin pretender agotar este tópico, la transferencia de recursos de capital no financiero, como son bienes muebles e inmuebles y tierra.

- REGULACIÓN Y LEGISLACIÓN URBANAS

El conjunto de normas y reglamentos que rigen la gestión local, en cuanto al marco legal de desenvolvimiento de la autoridad y de la comunidad en el espacio urbano, debe ser evaluado con el objeto de medir el impacto que éstas tienen en la misma comunidad, en los promotores del desarrollo, y en los individuos. Lo central es entender en qué medida un reglamento limita o promueve el desarrollo, en qué medida contribuye a la materialización de las oportunidades, y en qué medida facilita la apropiación de éstas por la comunidad en forma equitativa. Numerosos son los ejemplos de legislación urbana que por obsolescencia, desadecuación a la realidad socioeconómica de la localidad, o por responder a un modelo de entorno imposible de satisfacerse con los recursos que se dispone, son sobrepasadas, alteradas o simplemente no respetadas por el proceso de desarrollo y cada uno de sus actores.

En general, esto trae como consecuencia la creación de sistemas de construcción, dotación y operación en el sector informal, la restricción autoimpuesta de la administración del desarrollo urbano por parte de la autoridad local a aquel conjunto de acciones y/o sectores en los cuales existe control, a la reducción del control del crecimiento y su gradual transformación en negociación (si se es positivo) o «ignorancia» (si no se lo es), y sin ser definitivos en este listado, a la incorporación de altos costos, tanto para el municipio (mantención, control), como para los ciudadanos que deben adaptar los productos que deciden promover, a las características del proceso (tiempos de tramitación, niveles de ocupación,

características de urbanización que incluyen nociones de diseño urbano ajenas a la cultura, recursos o modelos tradicionales).

En otras palabras, la relación directa que existe entre los procedimientos, reglamentos, normas y leyes que rigen la gestión urbana, y los productos y costos de la misma gestión, constituye un área de permanente revisión. Sin desconocer la importancia que tienen los instrumentos de regulación, es fundamental su reconceptualización en el sentido de:

- desregular, como un camino de promoción de acciones diversas en el espacio urbano local;
- establecer reglamentos y códigos facilitadores de iniciativas diversas y no sólo de control de las mismas;
- implementar instrumentos de concertación y negociación por sobre los de regulación;
- elaboración de sistemas de control-evaluación.

Para avanzar en la generación y promoción de este tipo de instrumental legal de gestión, es clave efectuar una evaluación crítica del impacto que tienen los instrumentos en vigencia, una redefinición de los actores y sus roles potenciales, y el ajuste del mismo al perfil de descentralización, gestión, desarrollo local y participación ya enunciado. Claramente, entonces, las nuevas atribuciones, los renovados perfiles de gestión, y la comprensión de las limitaciones del instrumental existente, imponen esta área de preocupación para elevar la productividad de nuestros asentamientos.

- INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO

Uno de los principales desafíos que enfrenta el administrador local es la adecuación de los niveles de provisión de estos tres elementos a la colectividad urbana. El mismo hecho de habitar un asentamiento urbano define un conjunto de cualidades que, ciertas o no, constituyen el paradigma de la ciudad, en cuanto sostén de la actividad social. Los elementos básicos de infraestructura, (agua, alcantarillado, electrificación, pavimentos), de servicios (recolección de residuos, policía, educación, salud, asistencia social, atención de emergencias), y de equipamiento (áreas verdes y de recreación, equipamiento comunitario de escuelas y policlínicos, sedes comunitarias, bibliotecas públicas, recintos deportivos) se superponen en el espacio para determinar los mínimos de provisión que diferencian un hábitat urbanizado de asentamientos precarios, provisionales o de transición.

La correcta y oportuna producción de estos bienes y servicios se constituye en el principal desafío que enfrenta la gestión local del desarrollo urbano, y en particular, el aparato público de administración urbana. La evidencia demuestra que por los caminos que se han venido trazando para

la producción y provisión de estos elementos, no se han alcanzado los objetivos propuestos y que los sistemas y modelos que se emplean para ello deben revisarse, a objeto de incorporar perspectivas de solución frescas. Una primera respuesta a la crisis de provisión ha sido la de buscar mecanismos de incorporación organizada del sector privado a la provisión, administración y control de algunos de estos requerimientos. La gestión mixta público-privada abre posibilidades de maximizar la utilización de los recursos existentes, alcanzando a un mayor número de beneficiarios.

Otro aspecto de importancia es la discusión sistemática de los niveles y estándar de provisión. Es claro que por una parte la población se encuentra preparada para habitar con niveles inferiores a los clásicos, y por otra, que los recursos para dotar a toda la población con elevados estándar no existen. Esto sugiere el examen crítico de los patrones recurrentes de programación y diseño de soluciones tratando de adaptarlos a las características de cada lugar. Asimismo, se puede, a lo menos conceptualmente, discutir sobre el concepto de equipamiento de servicios e infraestructura de tipo incremental, es decir, gradualmente en el tiempo y de acuerdo a las disponibilidades de recursos. Del mismo modo, otro asunto de la máxima importancia es el de la recuperación de los costos. El modelo de dotación subsidiada de infraestructura y servicios parece estar superado por la incapacidad de los administradores de poder expandir, mejorar y operar los sistemas existentes.

Finalmente, es importante remarcar el concepto que a estas clásicas dimensiones del problema urbano, debe agregarse el mismo municipio, su organización y estructura de atención a la comunidad como uno más de los elementos de infraestructura y servicios para el desarrollo local, dimensión pocas veces considerada.

- OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Estos dos aspectos están estrechamente relacionados con la dimensión de producción y/o provisión, aunque constituyen ya un desafío discreto de la productividad. En realidades de gestión caracterizadas por la escasez de recursos y por una aproximación al desarrollo basada en proyectos específicos, la evidencia indica que las tareas de mantención y operación de los sistemas de redes urbanas, de infraestructura y de equipamiento, adolece de serias deficiencias gran parte de las veces. Esto hace que el proceso de crecimiento urbano diste de ser acumulativo, puesto que buena parte de los esfuerzos desplegados en el pasado se pierden y deben ser duplicados, por inadecuados procesos de mantenimiento. Se constituye así el objetivo de mejorar la mantención del asentamiento en uno de desarrollo en sí mismo, toda vez que la mala ejecución de este componente acarrea costos mayores a la sociedad en su conjunto y a la administración local en particular.

En consecuencia, no sólo debe buscarse adecuar los proyectos a las capacidades de ejecución de un determinado lugar. Es importante hacerlo también en la dimensión de la operación y de la mantención. Esto es de particular importancia al momento de considerar los sistemas de partes y componentes, niveles de sofisticación en el diseño, complejidad operacional y coherencia con otros sistemas en operación.

En otra dimensión relacionada, la programación de los recursos de operación debe incluir la mantención, reposición y mejoramiento de los sistemas existentes, junto con los orientados a nuevas provisiones. Esto es de importancia no sólo a nivel de los presupuestos locales de gestión; lo es también para los del erario público en su conjunto, e incluso para los del crédito internacional.

- EL GOBIERNO LOCAL EN SÍ MISMO

En el marco de la productividad urbana se requieren mejorar las capacidades del gobierno local, a objeto de acelerar y abaratar los costos de provisión del conjunto de elementos descritos más arriba. El cambio de enfoque fundamental dice relación con que es la autoridad local quien fija las prioridades de ejecución y de operación en los diversos sistemas, y junto a ello, quien responde a la comunidad por el buen o mal desempeño.

Este esfuerzo demanda del aparato de administración local, un manejo ágil de información relevante y de los recursos, la capacidad de movilizar recursos diversos hacia el logro de los objetivos, la habilidad de negociar asignaciones especiales en el gobierno central y de negociar prioridades con la comunidad local, de manejar distintos escenarios de provisión en el tiempo y de recursos, de planificar dinámicamente, es decir, con anticipación a los eventos por venir, pero también en respuesta y con ajuste a aquellos acontecidos real y/o en forma no-programada.

La facilitación de procesos espontáneos, una relación clara con el gobierno central, y una estructura de recursos financieros conocida y regular, son fundamentales para el buen funcionamiento del gobierno local como promotor de la productividad urbana. Como elemento central de las estrategias de desarrollo local, al municipio le toca ajustar sus medios para el logro de los objetivos delineados aquí. La gestión de estos elementos se hace a través de procesos e instrumentos de organización, administrativos, financieros, de participación, de educación, de información y formación de opinión pública, por presencia en la comunidad.

Superación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social

La concepción de gestión que se ha venido presentando en el presente capítulo tiene como uno de sus objetivos el que el aparato de la administración pública local debe necesariamente responder no sólo a la ejecución de esfuerzos para dotar y servir a la comunidad de los elementos de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, sino que también con-

tribuir con iniciativas particulares tendientes a la localización de inversiones productivas y de todo tipo en el territorio de la ciudad, con miras al crecimiento económico. Esto, con el propósito final de contribuir al crecimiento económico global, y a través de éste, a la reducción de los índices de pobreza en la localidad respectiva y en la sociedad en su conjunto.

Lo dicho implica, como una orientación preferente para la gestión local, identificar las necesidades de desarrollo y asistencia social que haya en el asentamiento, con el fin de programar acciones específicas de: desarrollo social en las áreas de capacitación, generación de empleo, vacunación de población en riesgo, atención al menor desvalido, campañas contra la drogadicción y el alcoholismo.

Fundamental resulta en este sentido la definición de cómo se inserta el municipio en las estrategias de desarrollo social y económico que proponga el gobierno nacional, la caracterización y financiamiento de los espacios de gestión local y la consolidación del sistema mismo de administración local de esa función.

Desde la perspectiva del municipio, la pobreza se presenta como un desafío de particulares características. En primer lugar, constituye un freno y condicionante para la gestión urbana tradicional, porque significa la derivación de recursos, es de difícil programación y control, las metas son de corto plazo y las necesidades recurrentes, las metodologías de diagnóstico no necesariamente concluyen en propuestas de ejecución directa, y el fenómeno sobre el que se actúa tiene sus raíces en escalas que están más allá del control local.

En segundo lugar, la pobreza y su reflejo en el asentamiento, exige de respuestas rápidas por parte del sistema administrativo. Por esto constituye un conjunto de tareas específicas orientadas a la reducción y superación de indicadores críticos, como son los niveles de cobertura de servicios, los índices de mortalidad infantil asociados y las tasas de desempleo locales.

En tercer lugar, la aproximación de gestión local en el tema de la pobreza ofrece como posibilidad la conceptualización de los esfuerzos de sobrevida y habilitación del entorno de los propios pobres como un recurso, que debidamente organizado y asesorado, puede contribuir a reducir las demandas sobre el aparato de administración local, mientras simultáneamente promueve la generación de opciones para enfrentar el problema que tenga raíz local.

Una cuarta dimensión relacionada es que la pobreza, además de constituir un problema de desarrollo y de distribución, constituye un desafío presente, en especial en relación a los altos costos que impone al sistema público, así como al mismo asentamiento, por la vía de la destrucción del ambiente, la baja capacidad de la población para asumir los costos de cons-

trucción y mantención del medio urbano, aún cuando sea en niveles mínimos de provisión. Por esto, es de suma importancia la responsabilidad de la autoridad local en la formación de hábitos para el uso y ocupación del espacio urbano, orientados a toda la comunidad. Los costos que trae para el sector público la habilitación de lugares urbanos debieran, a lo menos, ser de manejo y conocimiento públicos, con el fin de mejorar las relaciones de demanda-dependencia que parte importante de la población urbana tiene con respecto al entorno y hacia quienes lo administran.

En síntesis, la incorporación de la problemática del desarrollo al escenario de administración local, en especial en lo que se relaciona con las contribuciones a la reducción de la pobreza, demanda del municipio el asumir tareas nuevas, tales como: el manejo de información distinta, el trabajo en dimensiones no tradicionales y con métodos no convencionales, la reunión de esfuerzos generalmente dispersos, la evaluación de la gestión en indicadores no físicos e incluso no cuantificables, la articulación de los proyectos con los objetivos propios del desarrollo social y la evaluación de rentabilidad social de las inversiones públicas en el territorio local. Significa también que la autoridad local asume responsabilidad por la priorización de acciones orientadas a los más pobres; hace, con ello, uso de sus atribuciones y de las oportunidades que el mismo asentamiento y su dinámica de crecimiento económico generan. La equitativa distribución de los dividendos del crecimiento en la dimensión del entorno urbano se debiera definir como una más de las responsabilidades de la gestión local.

Asegurar la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano

El rápido proceso de crecimiento y desarrollo urbano, característico de las ciudades de tamaño medio y superior en América Latina, tiene como una de sus expresiones más críticas el deterioro del entorno natural en el cual se asienta la población. Esto, que de por sí presenta importantes horizontes de gestión, se acompaña además por un deterioro de la calidad de los asentamientos mismos.

El problema presenta la particularidad de ser de distintos niveles de agregación y complejidad, pero que en función de su condición sistémica, éstos se integran unos con otros. Más allá de la definición de políticas nacionales de manejo y administración de los recursos, es importante definir el espacio de acción que cada administración local tiene en este tema particular. La gestión de los recursos naturales no puede limitarse al territorio administrativo de una comuna; tiene que encontrar espacios de administración-gestión, conjuntamente con otras instituciones del mismo o distinto nivel que inciden en el mismo recurso.

La dimensión más tradicional que tiene el problema ambiental en la escala de gestión local es la que dice relación con el saneamiento ambiental. Recolección de residuos, saneamiento de fosas sépticas, campañas de desratización, vacunación de perros, lavado de calles y ferias libres, y por

extensión, la pavimentación de calles, control de emanaciones de gases, certificación y control de normas de higiene en mataderos, restaurantes y comedores, administración de cementerios, verificación de calidad del agua potable, son algunas de estas funciones. Otras, y que dicen relación con el hábitat son: áreas verdes y arborización, patentes de alcoholes, lugares de juego, campañas de ornato público, transporte público, prevención de la contaminación ambiental, etc.

El desafío principal en esta área de gestión radica en la creación de sistemas de administración que introduzcan el concepto de dimensión ambiental en la calidad de vida, por sobre el tradicional de estándar, favoreciendo con ello una relación dinámica con el medio ambiente, que permita ajustar el desarrollo local con un adecuado manejo de los recursos, de los costos y beneficios ambientales que éste implique. Esto se asocia muy de cerca con el rol de liderazgo que le cabe al gobierno local en la generación de conciencia colectiva frente al medio ambiente, lo que puede expresarse desde la organización de campañas, hasta la propia organización de la comunidad para el manejo ambiental.

Otro asunto de importancia se refiere a que en general no se manejan bancos de datos de información ambiental, y los que existen están sectorialmente organizados haciendo difícil la integración de ellos con fines de programación y proyectos. Asimismo, los gobiernos locales carecen, en general, de sistemas de monitoreo, de capacidades de poner en efecto legislación y reglamentos, de sistemas de estándar que permitan la adecuación de éstos a las características de cada localidad o la capacidad de definir éstos localmente.

E. ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

Este proyecto de cooperación técnica define como uno de sus objetivos avanzar más allá de la caracterización de la problemática, llegando a proponer modelos particulares de gestión para los asentamientos estudiados, entregando la asesoría técnica para su puesta en marcha y seguimiento inicial. La esperanza es contribuir efectivamente a la administración de los asentamientos en cuestión y además, extraer lecciones para su difusión más allá de los límites del presente proyecto.

En acuerdo con este objetivo, la aproximación o enfoque es de tipo eminentemente pragmático, con énfasis en la aceptación de las condiciones existentes como determinantes. Esto quiere decir que por encima de los postulados conceptuales esbozados en estas notas, el trabajo recoge las características de cada localidad como condicionantes de acción. De este modo, la estrategia a proponer se enmarca en el contexto de gestión presente, y sugiere modificaciones en acuerdo a escenarios de descentralización a acordar localmente.

Las mejoras que entregue el proyecto al gobierno local debieran enmarcarse por lo tanto en una estrategia de intervenciones puntuales, que respete las tendencias actuales en el aparato de gestión local, contribuyendo a su reorientación.

Dadas estas características del enfoque, se propuso la realización de los estudios por consultores locales, de modo de garantizar el ajuste a la realidad de los modelos propuestos en la fase de asesoría, la adecuada priorización de los problemas, un buen nivel de comprensión de la realidad local, y un eficaz vínculo de comunicación con el gobierno y autoridades locales.

F. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Desde el punto de vista de la metodología, el proyecto plantea un enfoque que recoge el conjunto de elementos salientes de la administración municipal, en relación a obstáculos para poder, en un segundo momento, realizar propuestas instrumentales dirigidas a una gestión local del desarrollo más efectiva. La estrategia metodológica se basa en la ejecución de casos de estudio que informan a la coordinación del proyecto y a los respectivos gobiernos locales del avance en el proceso de descentralización en cada caso, de la coherencia global de este proceso en relación a la estrategia global de la administración pública en el país, y de los principales escollos que es necesario superar para fortalecer al gobierno local y al sistema general de administración del desarrollo local en el marco de la descentralización. Los consultores, junto con la coordinación del proyecto y el municipio, definen una prioridad de intervención para superar los escollos antes señalados, interviniéndose en la o las áreas consideradas estratégicas para el mejoramiento de la gestión municipal. Para ello se elaboran directrices e instrumentos de gestión local, material cuyo desarrollo y puesta en práctica es tarea de cada uno de los municipios.

Cada caso se ha desarrollado en dos fases.

PRIMERA FASE

La primera fase del proyecto está conformada por el conjunto de actividades preparatorias, de carácter interno al sistema que coordina y organiza el estudio (en este caso CEPAL y el Gobierno de Italia), la evaluación de los casos posibles, junto a la formalización de arreglos con los gobiernos locales de contraparte, la selección de consultores y la elaboración de los estudios diagnósticos en cada caso seleccionado.

Los criterios para la selección de las ciudades que se utilizan en el proyecto son de distinta índole. Entre ellos, podemos indicar los siguientes:

- que las ciudades se encuentren en proceso de crecimiento y dotadas de dinamismo;

- que sea una ciudad intermedia en relación a la jerarquía urbana de cada país de referencia;
- que la descentralización administrativa sea un objetivo de gobierno y cuyo proceso se encuentre en ejecución;
- que exista una razonable riqueza de información básica en relación al asentamiento y su aparato de administración urbana;
- que sea solo una administración la encargada de la gestión territorial de la ciudad;
- que la autoridad local esté interesada en la ejecución del proyecto y dispuesta a prestar su colaboración; y
- que en la medida de lo posible, haya disponibilidad de consultores nacionales y/o locales para la ejecución de los estudios.

No todas estas condiciones deben ser completamente verificadas en cada uno de los casos para que este sea elegido como tal.

La parte más importante de esta primera fase corresponde a la ejecución de los estudios y la determinación de las áreas problemas, sobre las cuales se harán las propuestas de sistemas y/o modelos que permitan mejorar las capacidades de gestión y que serán desarrolladas en la segunda fase.

Se escogió para el desarrollo de la primera fase un método de investigación que sirviera un doble propósito:

- registrar el momento por el que atraviesa el sistema de administración en cada caso, buscando precisar aquellas áreas o puntos críticos de administración que inhiben las posibilidades de una más eficiente gestión municipal;
- hacer una reflexión en torno a las problemáticas que enfrenta el municipio, involucrando los diferentes actores urbanos.

La discusión y análisis de los resultados de investigación tienen lugar en seminarios nacionales; estos seminarios buscan, principalmente, legitimar frente a los funcionarios municipales de distintos niveles y la comunidad de cada una de las ciudades, el trabajo realizado como diagnóstico y los resultados del mismo a través de la identificación de áreas claves de intervención.

En cada seminario realizado durante el proyecto GUCI, se verificó una asistencia masiva y heterogénea, lo que otorgó a las reuniones una dimensión de reflexión participativa que era, precisamente, uno de los productos perseguidos en esta etapa. La discusión se organiza en torno a un eje central que busca las relaciones entre los distintos niveles de consolidación del asentamiento y la eficiencia en el proceso de gestión. Todo ello como soporte a la elaboración de directrices e instrumentos en relación a la práctica y procedimientos de gestión urbana que se entiende mejorar.

Esta fase del proyecto concluye en un Seminario Regional, en el que

se debaten y se afinan las áreas de propuestas, con participación de los consultores, funcionarios municipales que actúan como contrapartes, el equipo de coordinación, y representantes oficiales del gobierno. En el caso del proyecto GUCI, también se invitó a investigadores de la CEPAL con el objeto de aportar al análisis y a la definición de propuestas para la segunda etapa. En este seminario se trabaja en forma comparativa cada uno de los diagnósticos elaborados por los consultores locales y el municipio. En primer lugar, de un listado priorizado de áreas de intervención, se seleccionan la o las más relevantes para el trabajo futuro de propuestas. La selección se calibra con la factibilidad real de implementar propuestas, calculando el impacto y beneficios a lograr con las mismas. De esta forma, concluye la fase con la determinación detallada del sistema a ser propuesto para cada ciudad.

En relación a la información utilizada para la primera fase de diagnóstico, el proyecto no contempla la preparación de complejas bases de datos sobre cada caso. El supuesto es que en general, éstas existen en cada localidad, y son de acceso para el investigador a cargo. Más bien el énfasis del estudio está puesto en la evaluación de resultados de gestión y de su expresión en el asentamiento como hábitat construido, y en las características que asume el proceso de gradual ocupación y habilitación del medio urbano.

De especial importancia para estos estudios es determinar los niveles y formas específicas de interacción, entre el proceso de administración o gestión y los productos que este proceso genere en el asentamiento, en base a los criterios, supuestos y objetivos descritos más arriba. Además de esto, es importante determinar, para los efectos de decidir escenarios administrativos posibles, el umbral que a la administración local le corresponde atravesar, el paso o etapa siguiente en el fortalecimiento institucional. En este punto, la generación de opciones prácticas frente a los problemas detectados es central al enfoque del proyecto.

Como se expone más adelante, es por lo tanto importante orientar la ejecución de estudios para que arrojen como resultado la comprensión de la dinámica que experimenta tanto la ciudad como el proceso de descentralización administrativa o de consolidación del gobierno local en cada caso. Esto permite la elaboración de propuestas que se ajustan a las reales capacidades de cada localidad, definidas en acuerdo con la respectiva contraparte municipal, y que sirven de parámetro para otras acciones de fortalecimiento institucional a emprender en otras localidades de la región.

RECUADRO V-2

OBJETIVOS DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

- Registro de la experiencia vigente en la localidad en el tema de la gestión local del desarrollo, incluyendo una evaluación de ésta en relación con los principios y conceptos que informan el proyecto.
- Permitir la comprensión del proceso de gestión y gobierno local, a partir de la caracterización del asentamiento, el gobierno municipal, los procesos de gestión y la definición de los principales desafíos globales que enfrentan tanto la ciudad como su gobierno.
- Entregar los fundamentos para la preparación de modelos y estrategias de gestión urbana local.

Otro aspecto destacado de los estudios de caso es la necesidad que éste contenga un registro de las experiencias innovadoras en materia de gestión que se están realizando en la localidad, en particular lo referente a la incorporación del sector privado a la gestión local, la tecnificación de la administración, la participación comunitaria, el diseño e implementación de estrategias de manejo ambiental, y lo relacionado con la modernización de la función del municipio. La evaluación de los aspectos positivos y negativos de estos esfuerzos constituye un aporte al estudio.

En la misma perspectiva, y como el estudio se orienta a la toma de decisiones del gobierno local en cuanto a sus propias estrategias de gestión, es importante la consideración del registro del estilo de gestión, sus potencialidades y restricciones, el que debiera ajustarse a los propósitos del gobierno local. Estos propósitos se enmarcan en una imagen objetivo del desarrollo urbano y de la función de la municipalidad en la implementación de éste.

En resumen, la preparación posterior de sistemas de gestión, instrumental de apoyo, lineamientos de acción y/o estrategias de gobierno local demanda del estudio de caso la información más relevante en cuanto a la caracterización del ámbito físico, económico, social y legal de ejercicio de la autoridad local.

Para ello, el estudio aborda el análisis del asentamiento, su proceso de cambio, características de dotación básica y manejo de servicios, composición socioeconómica, inserción y relación con la región y especialización productiva.

Asimismo, se concentra en el análisis de la estructura, organización, orientaciones actuales, recursos, desafíos y estrangulamientos fundamentales del gobierno urbano local, centrándose principalmente en el municipio, y en relación con las estrategias de descentralización que se están dando en el país.

Por las características del estudio, que no aspira a servir de base a la

preparación de proyectos de inversión sectorial, o a la generación de una base de datos municipal, se estima que las diferentes secciones del mismo, en lo que a datos se refiere, no debieran extenderse más allá de lo necesario, permitiendo así destinar la mayor parte de los esfuerzos al registro y análisis de los elementos cualitativos y de información, que permitan estructurar propuestas posteriores en el plano de las capacidades globales y específicas de gestión del gobierno municipal.

Por el énfasis dado a la exploración de los procesos de administración y gestión, es importante la presentación del estudio bajo un prisma dinámico, a fin de dar cuenta de las principales fuerzas de cambio, de los actores más salientes, de la diversidad de estrategias que se estén dando y de los conflictos que existan, entre otros. De igual forma, el registro de las condiciones en que se da la gestión local y su inserción o estadio de consolidación en relación con el proceso global de descentralización nacional, involucra no sólo la caracterización de los déficits, carencias o problemas, sino que también, y en forma simultánea, las oportunidades, potenciales y recursos subutilizados que allí existan.

Finalmente, una parte importante de información se relaciona con el sistema de planificación y programación de acciones de desarrollo. En este tema en particular interesa el registro de las bases técnicas del sistema de toma de decisiones, de los estilos que caracterizan este proceso, de los mecanismos de fijación de prioridades, de la estructura de operación de este subsistema de administración y de los recursos y estrategias de gobierno. Se estima que metodológicamente es oportuno en este sentido abordar el seguimiento de algunos procesos selectivos, como vehículo de caracterización del sistema general.

El estudio debe concluir extractando los principales desafíos que el momento presenta al desarrollo local, y las principales limitaciones y cuellos de botella que deben mejorarse o superarse. Ello para finalizar con la presentación de lineamientos de acción para el fortalecimiento de las capacidades de gestión del gobierno local en la ciudad caso de estudio.

Como áreas temáticas analizadas en el estudio de la primera fase destacan: perfil diagnóstico del asentamiento, tanto sectorial como socioeconómico; marco legal-institucional de gestión y roles del sector público local; sistema de toma de decisiones, de planificación y de programación de la gestión local pública; áreas críticas de administración local; principales desafíos de gestión y desarrollo urbanos.

Perfil diagnóstico del asentamiento

El asentamiento se evalúa en base a los criterios expuestos en el marco conceptual, enfatizando las relaciones de causalidad que pudieren existir entre el sistema de provisión de tierra urbanizada y servida como soporte del desarrollo social y económico, y los productos generados.

Interesa determinar si el asentamiento y su dinámica de expansión están siendo eficiente y equitativamente administrados; la función que le cabe al gobierno local en el proceso; los indicadores de déficit más importantes; los actores que en distintas escalas están determinando el proceso; y las funciones y formas de acción que caracterizan al sector público y privado. Esto se realiza una vez caracterizado el marco general de inserción del asentamiento en la región y su consecuencia en cuanto a las tendencias dominantes de cambio urbano.

De este paquete de información es necesario concluir:

- Cuáles son las demandas de desarrollo urbano a que debe responder el municipio en el corto y mediano plazo (necesidades de provisión de infraestructura, regularización del proceso de urbanización y adecuación del aparato administrativo local para incorporar actores no considerados).
- Qué procesos de responsabilidad municipal presentan necesidades y de qué tipo (recaudación de ingresos, planificación del desarrollo urbano y participación más efectiva del municipio en la orientación del crecimiento urbano).
- Cuáles son los vectores de cambio y desarrollo en la localidad (cómo y a partir de qué insumos sociales y económicos se desarrolla el asentamiento; escenarios futuros previstos en cuanto a población, empleo, inserción en el marco regional de desarrollo).
- Qué actores participan en la modelación del asentamiento y cómo se articulan con el gobierno local (sector privado formal, informal, actividades residenciales, industriales, comerciales).
- Cuál es la dinámica urbana que afecta a la gestión gubernamental local (el proceso de urbanización y sus características en cuanto a fuentes de financiamiento, estilos de gestión, grado de consolidación del tejido urbano y social).
- Qué limitantes estructurales debe enfrentar el desarrollo local en el mediano y largo plazo, incluyendo los naturales y ambientales; con qué recursos se cuenta en la localidad; cuales son las características históricas y presentes del desarrollo urbano que marcan el estilo e instrumentos de gestión.
- Caracterización de los fenómenos globales que estén afectando el desarrollo y crecimiento local (programas de apoyo a la descentralización de la inversión privada y pública, escenarios de política económica y su impacto en el desarrollo local, propuestas o acciones de desconcentración y/o descentralización de funciones).
- Qué papel estratégico está jugando el gobierno local en la implementación de planes de desarrollo social y económico.

Como dimensiones o áreas de investigación para la caracterización del asentamiento, se plantean las siguientes:

- Procesos globales que afectan el desarrollo local.
- Marco de política nacional de descentralización y fortalecimiento de asentamientos medianos.
- Leyes e instrumental de apoyo al proceso de desarrollo local.
- Su dinámica, problemas y desafíos de crecimiento y desarrollo urbano (oferta y déficit de infraestructura, necesidades de instrumental técnico, de coordinación).
- Características socioeconómicas de la localidad.
- Características y desafíos en el manejo ambiental.
- Agentes de cambio fundamentales (actores).
- Relación sector público central-local.
- Ejemplos positivos de gestión local.

El gobierno local

El municipio se evalúa a partir de los supuestos y objetivos de gestión enunciados. Para ello, es oportuna la descripción crítica de las funciones municipales, el marco legal y reglamentario, el marco financiero y de inversión, la política de descentralización y su impacto en la administración local, los recursos de operación y su administración, los procedimientos de preparación y seguimiento de inversiones, los sistemas de participación y las prioridades de gestión.

Esta evaluación permitirá determinar:

- Cuáles son las capacidades institucionales que posee el municipio para liderar el desarrollo local (la participación del municipio en organismos estatales en coordinación con otros municipios, participación en asociaciones de municipalidades, las capacidades profesionales y técnicas, relaciones de dependencia de instituciones centrales u otras, los márgenes de coordinación).
- Cuáles son las orientaciones de gestión en el municipio.
- Cómo se entiende el rol municipal en la administración y promoción del desarrollo local.
- Qué particularidades existen en relación a determinantes de gestión, y estructura de administración (informalidad v/s legalidad, adecuación de las prácticas del gobierno local al entorno y dinámica social y económica, instrumentos de promoción del desarrollo urbano).
- Cuáles son los límites a la acción municipal (disponibilidad de recursos financieros, atribuciones legales, equipamiento técnico de apoyo, modernidad conceptual de gestión, nivel de aceptación por parte de la comunidad de las iniciativas del gobierno municipal o local).
- Qué prioridades de gestión tiene el gobierno local (hacia dónde dirige los esfuerzos de administración y gestión, cuáles son los lineamientos programáticos de la alcaldía, cómo se entiende la evaluación comunitaria de la gestión, énfasis particulares del gobierno de acuerdo con principios y políticas nacionales).
- Cómo es el sistema de administración vigente (sobre qué

parámetros se estructura la administración local; qué nivel de efectividad existe en la administración local; la velocidad de respuesta a las demandas locales como indicador de capacidad de gestión; cuáles son los indicadores de gestión empleados localmente).

- Cuál es el umbral de desarrollo institucional (dónde se fijan los límites a la acción municipal; cómo se determinan éstos; son éstos reales o autoimpuestos; capacidad legal; limitaciones políticas).
- Aspectos puntuales en relación con el espacio de maniobra con que cuenta el sistema de administración (relación entre el gobierno central y el local, capacidad de ejercer autoridad por parte del alcalde, restricciones operativas impuestas por ordenanzas y reglamentos de generación central; falta de procedimientos adecuados al entorno físico, social y espacial).
- Tipología de restricciones.

Como dimensiones o áreas de investigación para el análisis de la institución municipal se sugieren las siguientes:

- El marco legal de acción, potenciales y restricciones (la inserción del municipio en el contexto nacional y regional, legislación y descentralización, leyes particulares para la promoción del desarrollo local y urbano, atribuciones e instrumentos de negociación local).
- Roles y funciones.
- Política de descentralización y su impacto en la administración local.
- Recursos financieros de operación y su administración (capacidades presupuestarias, atribuciones de fijación de tributos locales, normas de preparación y seguimiento presupuestario, condicionantes de inversión, compromisos de administración, estrategias de resolución de conflictos, orientación del gasto ordinario y de capital).
- Procedimientos de preparación y ejecución de inversiones.
- Planes y programas de gestión.
- Sistemas y organización de la participación y prioridades de gestión (representación política, organizaciones, atribuciones).
- Organigrama y organización interna municipal.
- Restricciones y limitaciones de acción.

La planificación y programación del desarrollo dentro del gobierno local

La toma de decisiones, como proceso de adjudicación y asignación de recursos de todo tipo al proceso de desarrollo, debiera responder a alguna forma de esfuerzo de planificación y programación de inversiones y gasto, e involucra, por lo tanto, el manejo de bases de datos actualizadas, la estructurada participación comunitaria, procedimientos estandarizados de evaluación y priorización de los proyectos, evaluaciones de impacto de las acciones e inversiones y la delimitación de los espacios de influencia de la autoridad e instituciones involucradas.

El análisis determinará los estilos de adjudicación de los recursos locales, las prioridades asignadas, el aparato técnico de soporte a la toma de decisiones, la existencia o no de procesos participativos de toma de decisiones y las limitaciones que por esta vía se imponen al ejercicio del gobierno local.

Debe concluirse de esta sección:

- Caracterización global del sistema de planificación vigente.
- Orientaciones de la planificación y de la gestión municipal en cuanto a proyectos y programas, objetivos, metas, plazos y programa de gobierno.
- Iniciativas, perspectivas y orientaciones en relación al rol del sector privado en la gestión y administración del desarrollo local.
- Definición del horizonte de planificación, técnicas empleadas, inserción en el sistema de toma de decisiones y posiciones de conflicto o antagónicas en vigencia.
- Marco general de operación en la obtención, asignación, gasto, evaluación y control de los recursos municipales.
- Identificación de fuentes no consideradas de recursos existentes en el sistema.
- Evaluación del impacto que el sistema de toma de decisiones tiene en los productos del desarrollo urbano, sean estos duros o blandos (adecuación del sistema a los requerimientos del entorno local).

Como dimensiones o áreas de investigación para el análisis del sistema de toma de decisiones, planificación y programación, se sugieren las siguientes:

- Sistema global de planificación.
- Rol de la planificación local.
- Bases de datos.
- Instrumental de planificación.
- Incorporación de la comunidad a la toma de decisiones.
- Procedimientos de preparación y seguimiento de inversiones.
- Coordinación intra e interinstitucional.

Áreas y puntos críticos de administración local

La identificación de los estrangulamientos fundamentales en el proceso de administración local del desarrollo urbano es de importancia para la propuesta de modelos de gestión adecuados y líneas de cooperación técnica. A partir de las áreas presentadas anteriormente, se pueden agrupar de acuerdo con categorías como: marco legal-institucional, base y administración financiera, etapas de proyecto, trámites de estudio y aprobación, procedimientos administrativos y de tramitación, recursos de operación, organigrama de funciones, sistemas de información, toma de decisiones, instrumentos técnicos de administración, entre otros.

En el diagnóstico se presenta la evaluación pormenorizada de las áreas y puntos críticos de intervención que, a la luz de los resultados de investigación, informe la propuesta de una estrategia de desarrollo de la gestión local, identificando cuáles serían sus objetivos y etapas.

La sugerencia de categorías permite ordenar las distintas propuestas, informar la discusión de los resultados, y contribuir a la definición de las directrices para la preparación de la asistencia técnica dirigida, que incluirá la elaboración del modelo de gestión y de los instrumentos y programas específicos de intervención.

Como dimensiones o áreas de investigación para el análisis de áreas y puntos críticos de administración, se sugieren las siguientes:

- Legal-institucional.
- Base y administración financiera.
- Preparación de proyectos, planes y programas.
- Trámite y coordinación.
- Información y toma de decisiones.
- Organización interna.
- Otras.

Umbral y desafíos de la gestión urbana local

En cada lugar y caso se determinará el conjunto de desafíos principales que enfrenta la gestión local con miras a la propuesta de una estrategia de desarrollo institucional-administrativo que sirva para el ordenamiento y priorización de las acciones de fortalecimiento institucional, junto con constituir un marco para la programación de actividades del gobierno local en el mediano plazo.

El diagnóstico entregará información en torno a:

- Bases de una propuesta de directrices de cooperación técnica en gestión local.
- Orientaciones de acción en el marco de las capacidades locales: perfiles de proyectos de fortalecimiento institucional.

Conclusiones y lineamientos de fortalecimiento

En esta sección, el análisis arroja como resultado una propuesta de lineamientos de fortalecimiento a la gestión local, en base a la información y resultados de investigación. Estos podrán referirse a políticas de fortalecimiento, programas de capacitación, instrumental de gestión y administración, perfiles de proyectos de mejoramiento de la gestión municipal o del gobierno urbano local, áreas preferentes de inversión, entre otros.

Esta información servirá de fundamento a los seminarios de discusión y distribución de resultados. Asimismo, deberá servir de soporte

inmediato a la gestión del gobierno municipal, que verá reflejado en el estudio y sus conclusiones los problemas y oportunidades con las cuales orientar su acción inmediata futura.

SEGUNDA FASE

La segunda fase del proyecto consiste en la elaboración, diseño y propuestas de directrices, modelos y sistemas de gestión para cada uno de los casos seleccionados, en base a la información y evaluación de la primera fase. Mas específicamente, los objetivos fundamentales de esta etapa son la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los sistemas e instrumentos necesarios para incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano. En otras palabras, estos objetivos se alcanzarán mediante la formulación de propuestas y recomendaciones que consideren procedimientos e instrumentos de gestión urbana adecuados a las necesidades específicas de las ciudades intermedias de la región.

Al tomar los casos en conjunto, es posible verificar objetivos comunes enmarcados por la voluntad de los gobiernos locales de reforzar sus propias formas de encarar el proceso de desarrollo urbano. Estos son:

- Contribuir a la racionalización de los procesos de toma de decisiones en el sector de la planificación municipal, especialmente en relación a la implementación de las políticas, programas y proyectos contenidos en los Planes Municipales de Desarrollo.
- Contribuir al proceso de desconcentración de la gestión municipal, en base a la generación de un sistema de toma de decisiones que privilegie una adecuada jerarquización de niveles decisorios y la agregación - desagregación de las decisiones.
- Contribuir al mejoramiento de la gestión municipal a través del diseño, capacitación y puesta en práctica de un conjunto de componentes, procesos e instrumentos de un sistema integrado de intervención en asuntos de hábitat.
- Introducir y poner en práctica acciones preliminares en el campo de la planificación estratégica, para permitir una mayor participación de los grupos beneficiarios en la toma de decisiones municipales y agilizar los procesos y procedimientos para la prestación de servicios municipales.
- Coordinar entre si las acciones de las instancias institucionales encargadas de la implementación de los Planes y Programas de las Municipalidades y sus enlaces al exterior con otras instituciones públicas. Se trata de articular las acciones de los diferentes niveles institucionales.
- Facilitar el control, evaluación, seguimiento y monitoreo de las

diversas fase de los Planes de Desarrollo, mediante la construcción de indicadores y catastros multifuncionales que permitan un adecuado manejo de la información.

Metodológicamente, este trabajo debe enfatizar la preparación de los diferentes productos junto con los representantes de los municipios. El énfasis está puesto en el uso de una metodología que privilegie y apoye una participación activa de los funcionarios municipales, para así ir simultáneamente capacitándolos y preparándolos y, en consecuencia, promoviendo y apoyando las transformaciones de modernización emprendida por la municipalidad. Las propuestas de diseño de los sistemas deben ser el producto de una interacción continua con los funcionarios de los departamentos municipales de la contraparte, de modo que los sistemas sean percibidos como la expresión ordenada e informada de los procesos de reflexión y creación inducidos por el trabajo conjunto.

Cada sistema debe organizarse como una secuencia de productos a elaborar y sus correspondientes actividades componentes. Se distinguen, al menos, cuatro etapas :

- Una primera, que se conecta con los resultados de la primera fase del estudio. En base a éstos se realiza un diagnóstico en profundidad sobre el área problema detectado. Permite así definir conceptos y criterios necesarios para la propuesta. A su vez, se da cuenta de los actores involucrados, de los flujos sistémicos, cuellos de botella y procedimientos faltantes de administración. Paralelamente, se investiga en metodologías de análisis específicas para el problema en cuestión.
- Una segunda etapa aborda el diseño específico de un nuevo sistema que permite la corrección del problema de gestión detectado. Parte central de las propuestas es el cálculo cuantitativo y cualitativo de factibilidad o viabilidad. Se consideran para ello aspectos económicos, financieros, culturales, sociales y políticos. Esto permite un nivel de confianza y seguridad en relación con la implementación de las propuestas por parte de los municipios. En este sentido, se trabajan dos aspectos centrales: por una parte, las propuestas en sí mismas, las que son acompañadas de un análisis del “medio” donde estas se insertarán; esto posibilita una articulación adecuada y coherente a las condiciones de operación del municipio. En los países de América Latina y el Caribe los cambios en los procedimientos y sistemas vinculados a una gestión mas eficiente, se vinculan con la posibilidad de legitimarlos por la vía de la construcción o cambio en los cuerpos legales que regulan y/o norman el desempeño de los organismos del sector público. Por ello, una dedicación importante de tiempo se le otorga a la construcción del marco legal y normativo de cada propuesta. La amplitud de dichos marcos regulatorios estará determinada por las características propias de cada sistema de relaciones nacional-local. Un segundo aspecto dice relación con

un cronograma y/o calendarización para la implementación de las propuestas. Es necesario, entonces, la preparación de un programa de trabajo para el municipio que incluya un cronograma, la preparación de los perfiles de proyectos de complemento y términos de referencia. Asimismo, será necesario una evaluación de los costos involucrados. Hay que definir el conjunto de criterios de carácter socioeconómicos y técnicos que posibiliten una adecuada elección de proyectos. En estos casos habrá que analizar los niveles de coordinación entre las respectivas reparticiones municipales encargadas de la implementación de la propuesta. Es útil el análisis y selección de procedimientos en cada parte operativa del sistema.

- Una tercera etapa considera las instancias institucionales y fuentes de financiamiento necesarias para la implementación de los productos y se analiza la normativa pertinente. También se identifican los requerimientos y ajustes necesarios para la puesta en operación de los sistemas propuestos. Aspecto central es el diseño de una propuesta normativa para la puesta en vigencia de los sistemas y procedimientos diseñados y la identificación de las diversas fuentes de financiamiento de acuerdo a los sectores de intervención. Es necesario una consideración preliminar sobre los criterios de preparación de proyectos. Finalmente, es necesario el seguimiento de la promulgación de la nueva normativa que sirve de marco a las propuestas técnicas y una asesoría en su interpretación.

- Como elemento articulador de la implementación y la difusión de los esfuerzos realizados se hace necesario el diseño y puesta en marcha de un programa de capacitación que permita, por parte de los funcionarios municipales, conocer y operar el conjunto de elementos de los sistemas propuestos y que estos tengan permanencia y seguridad en el tiempo. Es importante que las metodologías de capacitación seleccionadas consideren la práctica y el ejercicio de los procedimientos propuestos como eje central de los programas.

Para el diseño e implementación de las propuestas específicas para cada caso, es necesaria la consideración de los siguientes aspectos:

- Análisis del área crítica donde se inserta la propuesta de un nuevo sistema de gestión (actores claves, cuestiones problemáticas, opciones políticas, potencialidades y desafíos, etc.).
- Desarrollo del esquema conceptual del sistema, considerando su orientación, objetivos, funciones, estilo y alcances.
- Diseño de cada uno de los sistemas en sí mismos, en atención a las condicionantes locales de tecnología, financiamiento, normativa y recursos humanos e identificando componentes principales, actores, instrumentos y relaciones internas y externas del sistema.
- Discusión y aprobación por parte de la Municipalidad de la propuesta realizada. Se busca la legitimación institucional y de la comunidad, además del logro de apoyos para alcanzar los objetivos planteados.

- Definición de los elementos componentes de la propuesta hasta el nivel de prefactibilidad.
- Definición de instrumentos operativos del sistema y de formas de intervención en base a talleres, mesas de discusión y seminarios. Incluye cronograma, disponibilidad de recursos humanos y técnicos, priorización de implementación, etc. Diseño de indicadores de seguimiento, control y evaluación.
- Preparación de la normativa necesaria para la implementación de la propuesta. Identificación de los cambios necesarios en la estructura municipal a cargo de la puesta en marcha del sistema.
- Diseño de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional para la adopción del sistema por parte del municipio.

Con base en esta metodología, en el Proyecto GUCI se prepararon 10 sistemas de gestión correspondientes a los seis estudios de caso. De ellos se da cuenta en detalle en la siguiente parte de este libro.

Resulta importante el rol que adquiere la persona o equipo encargado del diseño de las propuestas. Este tendrá un rol de facilitador (talleres, entrevistas, encuestas, trabajos de grupo), el que se acompañará, por cierto, de los aportes específicos, metodológicos y de conocimiento o experiencia del experto al proceso de preparación y diseño de los sistemas objeto del convenio de cooperación.



VI. ESTUDIOS DE CASOS:
CÓRDOBA, ARGENTINA
CUZCO, PERÚ
MANIZALES, COLOMBIA
OURO-PRETO, BRASIL
PUERTO ESPAÑA, TRINIDAD Y TABAGO
VALDIVIA, CHILE

RICARDO JORDAN Y DANIELA SIMIONI

ESTUDIO DE CASO:
CÓRDOBA, ARGENTINA





A. ESTUDIO DE CASO: CÓRDOBA, ARGENTINA¹

1. ASPECTOS GENERALES

El proyecto GUCI tiene por finalidad acompañar y asesorar a los gobiernos locales de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades.

La ciudad de Córdoba es pionera en estos temas, ya que ha desarrollado acciones de modernización de la gestión local, las que fueron impulsadas por el gobierno que asumió sus responsabilidades en diciembre de 1991.

Desde su inicio, este proceso fue apoyado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) a través de un proyecto que tenía los mismos antecedentes del Proyecto GUCI, el que era financiado por el Gobierno de los Países Bajos.

¹ Este capítulo se preparó sobre la base de documentos elaborados por los consultores Javier Font, Claudia Gusella, Carlos La Serna y Gabriel Schor.

El Plan para la Modernización del Aparato Administrativo de la Municipalidad de Córdoba, elaborado en el mes de marzo de 1992, constituye el documento inicial del programa de reforma que llevaría adelante el gobierno municipal.

El Plan enfoca la descentralización hacia unidades territoriales del espacio urbano, como eje central del proceso de reforma. Alrededor de tal eje se eslabonan objetivos y acciones referidos a simplificación administrativa, sistemas de información, participación ciudadana y relaciones interjurisdiccionales.

Una etapa clave fue la identificación de aquellas funciones consideradas potencialmente desconcentrables, así como la proposición de lineamientos tendientes a reorientar la organización municipal en vistas al proceso de reforma implementado. Ello dio como resultado un conjunto de lineamientos de desconcentración y una descripción tipo de la organización, funciones y cantidad de recursos humanos de los primeros Centros de Participación Comunal (CPC).

El Plan de Modernización Municipal buscaba reorientar los procesos de toma de decisiones sobre tres planos: planificación, información y participación ciudadana. Los dos primeros recogían los requerimientos de racionalización de la gestión municipal, esto es, la búsqueda de instrumentos que permitieran una gestión con arreglo a objetivos y políticas racionalmente definidas, apoyadas en información sistemática y en procesos estratégicos de diagnóstico, ejecución y evaluación. El apoyo al desarrollo de formas de participación ciudadana constituye, por otro lado, una respuesta a uno de los ejes políticos del gobierno del Municipio, que vincularía estrechamente el sistema mismo de planificación con la desconcentración del municipio.

En relación a estos antecedentes, parece más oportuno tratar en forma diferente el estudio de caso de Córdoba, respecto a los otros casos presentados en el libro. Con este tratamiento distinto se busca proporcionar los elementos de la experiencia cordobesa, que caracterizan el proceso de modernización institucional en la gestión local, de manera que su práctica pueda servir de acompañamiento a otras municipalidades orientadas hacia el mismo objetivo.

Se presentará una evaluación de las acciones emprendidas por la Municipalidad en relación a tres áreas de gran cambio en los instrumentos de gestión urbana:

- el Sistema de planificación estratégica;
- el Sistema de información municipal;
- el programa de promoción de la participación ciudadana.

2. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA CIUDAD DE CÓRDOBA

La Municipalidad de Córdoba ha realizado un importante esfuerzo conceptual, organizacional y operativo destinado al desarrollo de un sistema de Planificación Estratégica que permite verificar las potencialidades que el mismo abriga como instrumento apto para la modernización de la gestión local. El proceso de implementación del Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba (PEC) constituyó, quizás, el principal desafío del Plan de Modernización encarado por el Municipio.

Para la Municipalidad de Córdoba el PEC representa un espacio de acuerdos y movilización de la sociedad en torno al desarrollo de un proyecto colectivo y global de la ciudad y su gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo. El PEC constituye un marco evaluador y propositivo de mediano y largo plazo, que es acompañado por mecanismos de microplanificación para el corto plazo.

La metodología utilizada se asienta en la participación social, entendida como la de aquellos actores relevantes, que toman decisiones alrededor de la vida urbana. Se define genéricamente como un instrumento sistémico y procesal, que estimula la búsqueda del consenso a partir de la participación de grupos sociales y heterogéneos. Busca recoger las potencialidades -saberes, experiencias, responsabilidades- de cada participante, sus expectativas futuras o «ambiciones» y los conjuntos de problemas que ellos identifican. Así se pretende construir un proyecto y un conjunto de responsabilidades compartidas acerca del desarrollo de la ciudad.

Se constituyeron 4 Comisiones de Ejes Estratégicos: Estructuración Espacial Territorial, Desarrollo Económico, Integración Social y Calidad Ambiental. Las funciones otorgadas a las comisiones de ejes estratégicos fueron el análisis y formulación de los diagnósticos a que se arribaría en los talleres de planificación, la interpelación crítica de ejes y objetivos, el estudio de los escenarios y la elaboración de propuestas y proyectos que derivarían del proceso de formulación de la estrategia.

En este análisis nos referiremos sucesivamente a las siguientes dimensiones: metodología aplicada, institucionalización, participación social y ejecución de proyectos. Estas reflexiones exceden al caso que analizamos y pueden tener el valor de fortalecer el desarrollo de experiencias de planificación que otros Municipios de América Latina decidan enfrentar.

A) METODOLOGÍA APLICADA

La metodología aplicada en la implementación del PEC ha sido considerada, en general, correcta en relación con los propósitos del Plan. Su aplicación ha respondido rigurosamente a los procedimientos que la mis-

ma prescribía. No obstante, nos interesa referirnos a algunos aspectos de la misma en vinculación con la posibilidad de mejorar su productividad.

En primer lugar, existe la posibilidad que los ámbitos de análisis y consenso, Comisiones DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)², establecidos por la metodología adoptada, puedan desarrollar su labor a partir de una información y documentación de mayor sistematicidad.

Se entiende que la complejidad de la gestión urbana en el caso de la Ciudad de Córdoba y el espacio de participación que ofrece un Plan de estas características permitan promover en los actores sociales el aporte de material analítico y propositivo destinado a lograr un tratamiento más sustancial de la temática que enfrenta.

En dirección al mismo objetivo, resulta asimismo recomendable la utilización plena y oportuna del potencial técnico del que generalmente gozan los Municipios, para diagnosticar y proponer programas y proyectos a los diversos ámbitos de funcionamiento de un sistema de planificación estratégica.

Una reflexión que se deriva de lo anterior, se relaciona con los supuestos de la metodología de trabajo aplicada en las distintas Comisiones de Ejes Estratégicos durante el desarrollo de los Talleres DAFO. Entendemos que resulta importante analizar la posibilidad de que estas Comisiones asuman un rol de debate acerca del conjunto del material sistemático producido por distintos actores. Parece oportuno que, en forma previa a las sesiones, los actores puedan disponer y procesar información plena acerca de los problemas a tratar (diagnósticos, información estadística, proyectos, etc.), lo que permitiría situar a todos en un nivel similar de información y fortalecer con ello su capacidad de contribución.

B) INSTITUCIONALIZACIÓN

Otra dimensión sobre la que esta experiencia invita a reflexionar tiene que ver con los grados de institucionalización de un sistema de planificación estratégica. La demanda de los diferentes actores sociales externos se refiere a la necesidad de una certidumbre que haga viable la profundización de los compromisos de todos. Los actores internos por su lado, han situado adicionalmente este requerimiento en planos que resultan complementarios: la necesidad de una coordinación intramunicipal más sistemática y la concreción de los proyectos consensuales en el marco del PEC.

² Permiten un análisis tanto a nivel externo (del entorno), estableciendo oportunidades y amenazas, como a nivel interno del municipio, permitiendo captar fortalezas y debilidades, para llegar a la formulación de una estrategia y de ejes estratégicos. En otros países es conocido como FODA.

Señalemos que las demandas descritas se vinculan con un momento crucial del sistema de planificación puesto en marcha por el Municipio de la Ciudad, esto es, con su etapa de aplicación y ejecución de proyectos y nos parece asimismo que tales señalamientos tienen la virtud de apuntar hacia aquellas condiciones que fortalecerían su avance. La institucionalización de un instrumento como el PEC se relaciona básicamente con aspectos organizacionales, presupuestarios y normativos.

- Aspectos organizacionales

La continuidad del PEC se asocia a la necesidad de una mayor interrelación entre Secretarías del Municipio, mediante la realización de una planificación anual y la implantación de un mecanismo de reuniones periódicas de gabinete.

El fortalecimiento de la gestión local mediante un sistema que permita mayor articulación y un horizonte de mediano plazo permitiría establecer una vinculación más sistemática entre actores externos y niveles decisorios del Municipio alrededor del PEC. Lo anterior parte del supuesto que el PEC constituye una suerte de ámbito integrador de un conjunto de «planificaciones»: la del Municipio mismo y la del conjunto de actores relevantes del contexto: sociales, económicos, estatales, no gubernamentales, etc. Es claro en este sentido que esta la planificación estratégica pretende racionalizar la acción del conjunto social e institucional e incrementar la gobernabilidad de la ciudad alrededor de objetivos y líneas de acción consensuadas de manera participativa en sus distintos ámbitos.

- Aspectos financieros

La perspectiva de continuidad del PEC se asocia también a la necesidad que el Municipio defina un proceso de progresiva institucionalización presupuestaria de los proyectos definidos en el ámbito del Plan. Esta progresividad permitirá adecuar las programaciones que las distintas Secretarías tienen actualmente en funcionamiento, a modalidades de preparación de presupuestos con un horizonte plurianual, coherente con la perspectiva de planificación adoptada.

En esta dirección deben anotarse las tratativas muy avanzadas con organismos financieros internacionales, tendientes a obtener financiamiento para la ejecución de los proyectos del sistema de planificación. Ello otorga una primera y fundamental plataforma económica a las acciones consensuadas.

- Aspectos normativos

El Municipio de Córdoba ha avanzado en la institucionalización del instrumento de la planificación estratégica. La Carta Orgánica sancionada por la Asamblea Estatuyente asume en su contenido los conceptos básicos que han guiado la formulación del Plan Estratégico para la ciudad, sentando con ello una norma de alta fuerza legal.

La Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico es la área dotada de las atribuciones funcionales básicas para el desarrollo de un sistema de planificación municipal de carácter estratégico-participativo.

C) PARTICIPACIÓN SOCIAL

Una dimensión central a la estrategia adoptada viene dada por uno de sus «principios básicos» de funcionamiento, consistente en la integración de actores extra municipales para el desempeño de distintos roles del sistema de planificación.

En general, los actores sociales de distinta procedencia e incluso del mismo Municipio otorgan un valor positivo a esta modalidad de participación amplia alrededor del proceso de toma de decisiones sobre la problemática urbana.

- Continuidad de la política de difusión desarrollada durante la instrumentación

Paralelamente al proceso de implementación del PEC, se ha puesto en marcha una política de difusión a través de distintos medios. La continuidad de la misma permitirá mantener e incrementar la «presencia social» del sistema y contribuir a solidificar su institucionalización y continuidad. En esta política hay un elemento básico tendiente a favorecer la participación social.

- Personalización de la convocatoria

El logro de una mayor colaboración por parte de aquellos actores sociales que han tenido una discontinua presencia o no han asistido, puede hacerse posible mediante la continuidad y fortalecimiento de la estrategia de comunicación directa y personal asumida directamente por los responsables del PEC en distintos momentos de su implementación.

D) ETAPA DE EJECUCIÓN

La naturaleza de las actividades a desarrollar, centrada en el análisis, priorización, formulación de proyectos y obtención de financiamiento para los mismos, estaría reclamando un fuerte apoyo técnico externo e interno, que pueda dar una sólida y oportuna respuesta a estos requerimientos. El aporte de la financiación internacional, cuya obtención se encuentra en marcha, pareciera dirigirse a conformar en el ámbito de la Subsecretaría un sólido equipo técnico ampliado.

Por otro lado, el carácter eminentemente técnico de estas tareas, requiere que los ámbitos y mecanismos de consenso con el resto de los actores comprometidos, asuman modalidades de simplicidad y

operatividad coherentes con tal carácter. Quizás sea plausible, en este sentido, producir cambios destinados a crear un ámbito que albergue una representación eminentemente técnica, que pueda procesar los resultados de un equipo técnico «ampliado».

El amplio espectro de líneas de acción y proyectos identificados durante la fase de formulación del PEC requieren a su vez de un claro mecanismo de priorización de proyectos, que otorgue plena legitimidad a las acciones asumidas por el Municipio. El equilibrio en la satisfacción de las aspiraciones de los distintos actores sociales y requisitos de racionalidad político-administrativa en las acciones a seleccionar, constituyen quizás los principales objetivos que deben permitir lograr un mecanismo de tal naturaleza.

Una última recomendación vinculada a esta etapa se relaciona con la necesidad de desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos a emprender. Su diseño debería atender al conjunto de dimensiones propuestas por el Plan. Integralidad de las acciones, articulación intra e intersectorial, participación social, difusión social de sus avances y efectividad, son algunas de las dimensiones relevantes de un sistema destinado a monitorear las fases siguientes del Plan.

E) SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (SIM)

El municipio de Córdoba ha producido importantes avances en el desarrollo de su sistema de información, particularmente en el subsistema referido a la ciudad y su territorio. Sin embargo, el SIM no ha alcanzado hasta el momento un reconocimiento similar al de otros componentes del paquete de reformas, probablemente debido a la ausencia de una cultura organizacional que valore en la práctica el uso de la información en forma sistemática. Los distintos sectores de la administración municipal continúan produciendo la información necesaria para el cumplimiento de sus propias funciones, habiéndose logrado un escaso nivel de integración suprasectorial. Asimismo, es habitual que el máximo nivel decisorio solicite en forma directa información a cada sector de la organización, en función de la naturaleza de las decisiones a adoptar. Se han presentado dificultades para la construcción de canales, reglas normativas y hábitos de coordinación entre unidades que producen y procesan información. Los recursos calificados son escasos y deben cumplir simultáneamente con otras tareas y actividades.

Actualmente pueden efectuarse las siguientes recomendaciones:

- Es sabido que los cambios culturales al interior de las organizaciones tienen el carácter de procesos graduales. La manifestación expresa de la voluntad política de producir tales cambios por parte de los máximos niveles de conducción no sustituye la compren-

sión gradual de las ventajas operativas que pueden ser inherentes a un nuevo sistema de gestión que tienen que realizar los actores internos municipales.

- En cuanto a los aspectos de carácter técnico, sería conveniente homogeneizar las normas de sistematización del conjunto de los datos (protocolos de comunicación, software de soporte, medios magnéticos, etc.) y en lo referido a las características de los datos a almacenar, procurar la superación de ciertas diferencias metodológicas entre las distintas unidades que producen la información (periodos de tiempo, nivel de agregación de la información, métodos de cálculo, etc.).
- La Unidad Ejecutora del SIM cuenta actualmente sólo con tres profesionales de la informática, altamente calificados. Dada la envergadura de la tarea que se le ha asignado, la dotación de personal resulta insuficiente. Las alternativas posibles son la capacitación y transferencia de personal municipal a esta área o la contratación de servicios externos.
- En otro orden, sería conveniente asignar a los Centros de Participación Comunal (CPC) una mayor importancia como generadores de información y usuarios del SIM. Para ello, sería necesario instalar en los CPC el equipamiento y el software necesario y capacitar recursos humanos (o alternativamente transferir personal calificado del nivel central) a fin de posibilitar la operación del sistema en esa instancia.

F) PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Programa de Promoción de la Participación Ciudadana tuvo lugar en los Centros de Participación Comunal y a partir de esto se generaron relaciones más fluidas y continuas entre municipio y vecinos a escala zonal, lográndose respuestas más oportunas y efectivas a las demandas vecinales y mayor participación social en la solución de los problemas urbanos.

En tal sentido, se ha producido una mejora cualitativa en relación a la modalidad centralizada de articulación entre vecinos y Municipalidad. A pesar de ello, es dable observar una dualidad de orientaciones en el modo de operar del municipio en materia de participación vecinal: mientras desde los CPC, a partir de la microplanificación, se generan condiciones para la participación social en la gestión municipal a escala microlocal, desde la administración central se continúa operando de acuerdo a los patrones tradicionales. Existe, por tanto, el riesgo de retroceder, en caso que se decidiese discontinuar esta modalidad de gestión participativa, a formas cualitativamente distintas de relacionamiento entre municipio y vecinos, las cuales estaban siendo parcialmente superadas, pero que son todavía predominantes a escala de la ciudad.

Las microplanificaciones realizadas fueron de gran utilidad no sólo porque probaron la efectividad de una nueva metodología en el Municipio, sino también porque comprometieron a distintos actores de la administración con esta nueva modalidad de gestión. Sin embargo, permitieron también identificar rigideces en la estructura Municipal para adoptar metodologías estratégicas de planificación.

No todos los sectores de la estructura municipal respondieron con igual interés e involucramiento. Un factor a considerar en tal sentido es la escasa difusión al interior de la organización municipal que tuvo el programa de promoción de la participación ciudadana. Sería sin embargo incorrecto reducir el problema a las debilidades en materia de difusión y capacitación. Existen resistencias a territorializar el gasto, introduciendo la variable geográfica al proceso presupuestario-contable, como así también a adecuar la planificación sectorial a la nueva metodología. En efecto, la participación sectorial en las experiencias de microplanificación ha tenido carácter puntual, sin modificar las prácticas de planificación y presupuestación de las distintas áreas.

Por otra parte, quien potencialmente está llamado a cumplir en el futuro un rol muy importante en la microplanificación es el sector desconcentrado de la administración municipal; relacionado con ello, la escasa capacitación recibida hasta el momento por funcionarios y personal de los CPC resulta insuficiente a los fines de facilitar la continuidad del programa.

En razón de lo antes expuesto, el objetivo de institucionalizar la microplanificación como modo de gestión permanente requeriría efectuar profundos cambios en las estructuras y procedimientos del municipio:

- En primer término, sería necesario avanzar sustancialmente en el ya iniciado proceso de descentralización. Dicho avance no se refiere solamente a la puesta en funcionamiento de los CPC sino también, y fundamentalmente, a producir una desconcentración operativa que permita a éstos contar con recursos que posibiliten la programación y presupuestación de acciones en su zona. La dimensión territorial no ha sido aún incorporada a los sistemas de planificación y presupuestación del municipio. La asignación de una partida presupuestaria para un determinado número de talleres de microplanificación no subsana esta carencia. El cambio de enfoque que planteamos consiste en situarse frente a la ciudad como un todo, que requiere de respuestas integrales, pero en el que se reconocen también diversidades intraurbanas que requieren intervenciones selectivas y diferenciadas, las cuales pueden ser gestionadas de forma descentralizada y participativa.
- La microplanificación es productora de insumos para la toma de decisiones a escala zonal (CPC) y urbana. Es recomendable, por

tanto, procurar una mayor articulación de las actividades de planificación que se desarrollan a distintos niveles. Asimismo, sería conveniente la instalación paulatina de una modalidad de presupuestación que asigne territorialmente el gasto y la inversión, reconociendo a las zonas de los CPC como unidades a tales efectos.

- En otro orden, sería necesario capacitar y delegar atribuciones en niveles profesionales y técnicos de la organización municipal, a fin de hacer innecesaria la presencia personal, en cada experiencia, de funcionarios de alta jerarquía. La formación de equipos humanos calificados a tales fines (tanto en las Direcciones del nivel central como en los CPC), que estén en relación directa con los niveles decisores, facilitaría la continuidad de la microplanificación como modalidad institucionalizada de gestión.
- Finalmente, sería necesario homogeneizar las orientaciones del municipio en materia de participación ciudadana, diseñando una política que, dando cuenta de las experiencias acumuladas en anteriores proyectos (por ejemplo, las organizaciones y redes vecinales existentes) las incorpore a una nueva modalidad de articulación entre sociedad y municipalidad a escala microlocal.

G) NUEVOS CAMPOS DE ACTUACIÓN

La conclusión de la etapa de formulación del Plan Estratégico Córdoba ha permitido identificar desafíos sustantivos prioritarios para la gestión, en particular los nuevos roles del Municipio en el campo del desarrollo económico.

El Municipio de la Ciudad de Córdoba ha avanzado en el reconocimiento de esta nueva problemática para la gestión local, incorporando en su Carta Orgánica el siguiente texto: “El Municipio promueve, con la participación de la comunidad, las actividades industriales, comerciales, agropecuarias, turísticas, artesanales, de abastecimiento y servicios para el mercado local, nacional e internacional. Reconoce al trabajo como acción dignificante y motor del desarrollo de las personas. Estimula la pequeña y mediana empresa generadora de empleo”.

Estos avances institucionales han comenzado a materializar una voluntad política de intervención en este campo de la vida ciudadana. Los responsables de estas unidades han iniciado una labor de formulación de políticas y programas en tal dirección, pretendiendo atender a este complejo problema de gestión.

En el marco del proceso de elaboración del Plan Estratégico, realizado mediante la cooperación de la Municipalidad con distintos actores de la sociedad civil -no lucrativos y lucrativos- se formuló una política explícita destinada a la creación de un ambiente propicio para la radicación de

inversiones en la ciudad. El proyecto GUCI decidió apoyar a la Municipalidad de Córdoba en esta política, asistiéndola en la constitución de una Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad (ADEC), la que se presenta seguidamente.

3. AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Hasta hace pocos años, los municipios estaban orientados a la regulación de una serie convencional de actividades que se desarrollaban en el seno de la ciudad y a la prestación, más o menos eficiente según los casos, de un conjunto de servicios urbanos (recolección de residuos, alumbrado de espacios públicos, limpieza de las calles, mantenimiento de espacios verdes, ordenamiento del tránsito y del transporte, etc.).

Hoy en día, la función del municipio ya no es solamente la de administrar regulaciones y servicios para los ciudadanos, sino desarrollar acciones que favorezcan y mejoren los intercambios entre distintos agentes (individuales o colectivos) en el ámbito territorial municipal.

Para desempeñar esta función, la instancia estatal municipal cuenta con el instrumento clásico de las regulaciones, que en esta perspectiva deben emplearse para asegurar, por un lado, estabilidad, estableciendo incentivos inteligentes, dirigidos a aumentar la eficiencia de los distintos proveedores de bienes y servicios en el espacio social territorialmente delimitado del municipio, y por el otro, la equidad en el acceso a recursos y oportunidades de los ciudadanos y los agentes económicos. El Municipio, además, cuenta con recursos técnicos y materiales que pueden aplicarse a cooperar con agentes privados para catalizar iniciativas potencialmente beneficiosas por sus externalidades positivas sobre la dinámica económica a nivel municipal. Estas acciones de cooperación con agentes privados deberán realizarse con una lógica pública de eliminar barreras de acceso a recursos u oportunidades existentes para algunos grupos sociales o categorías de agentes económicos. Y, además, deben realizarse procurando establecer sistemas de incentivos que mejoren la sostenibilidad futura de las acciones, como forma de hacer un mejor uso de los recursos públicos.

Durante la formulación del Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba, en el planteamiento de un imagen de futuro aparecen no sólo la visión de los problemas tradicionales como: mejoras en infraestructura, mayor seguridad y educación, sino aquellas que amplían y actualizan el rol del Municipio, incorporando la preocupación por la radicación de nuevas empresas, los recursos humanos y el empleo, el perfil industrial, la descentralización comercial y de servicios, y enfáticamente el desarrollo económico de la ciudad.

Se identificaron tres nudos críticos prioritarios para el desarrollo económico urbano:

- la necesidad de concertación, a fin de disminuir el nivel de reclamos sectoriales, y la implementación no traumática de las políticas municipales.
- la especificación de objetivos de política económica, a fin de alcanzar acuerdos intersectoriales, desarrollar planes de acción e implementar soluciones.
- la ausencia de un área específica municipal, a fin que facilite los procesos de reconversión y potencie los beneficios colectivos y el crecimiento económico ordenado.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

i) Características generales del sistema

Debido al panorama anterior, se señala la necesidad de poner en marcha un proceso concertado e innovador para el aprovechamiento de las potencialidades de la ciudad. Para ello, se formaliza la Agencia de Desarrollo Económico para la ciudad de Córdoba (ADEC) como una asociación civil sin fines de lucro, y se especifica que sus socios fundadores podrán ser, además de la Municipalidad de Córdoba, las cámaras empresarias y demás entidades empresariales de segundo grado, y el Gobierno Provincial.

Los objetivos estratégicos de la ADEC son:

- constituirse en un instrumento transformador, gestor y promotor en el ámbito del desarrollo económico y por tanto social de la ciudad;
- dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de la ciudad;
- diversificar su estructura económico-productiva;
- posicionar competitivamente a Córdoba en su espacio regional y continental.

Su forma societaria implica trabajar no solo en términos de eficacia sino también de eficiencia, es decir manteniendo el valor del capital social y tendiendo al autofinanciamiento. Estas definiciones se transforman en mensajes para:

- los socios del sector público, para que no se piense en políticas asistencialistas y clientelistas;
- los socios del sector privado, para que no pretendan un rol paternalista del Estado;
- la gerencia, que deberá administrar la Agencia sin pérdidas de capital.

El Gobierno Municipal tendrá la primera minoría, tanto en la proporción de los aportes como en la toma de decisiones, a fin de ser

armonizador y terciador en las disidencias que puedan surgir por intereses contrapuestos. Además, guarda esa proporción a fin que la ADEC y sus políticas no se contrapongan con los objetivos que la ciudad ha fijado.

El grupo meta al que apuntará está conformado por: microempresarios informales (a quienes se apoyará para su formalización), microempresarios formales y pequeños y medianos empresarios.

Los órganos de dirección son un Concejo de Administración, la Asamblea de socios y la Comisión Revisora de Cuentas para la fiscalización interna. Todos los cargos son de carácter electivo. Por último, la presencia de un Gerente para la ejecución, a partir de la orientación de los órganos directivos.

Los ámbitos de actuación son los siguientes:

- Programas descentralizados: la Agencia tendrá un rol de coordinación, organización y asesoramiento, ya que los mismos serán ejecutados por terceras entidades.
- Proyectos centralizados: la Agencia tendrá un rol de actor permanente tanto en la fase de diseño como en la de ejecución.

ii) Actores involucrados

Las primeras entidades interesadas en concertar para la constitución de la Agencia fueron aquellas que habían participado activamente en el proceso de formulación del PEC. Las demás entidades se sumaron a partir de un trabajo de convencimiento y compromiso de los actores antes mencionados.

Las instituciones que hacen parte de la ADEC son las siguientes:

- Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas - APYME CÓRDOBA
- Cámara de Comercio de Córdoba
- Cámara de Industriales Metalúrgicos
- Cámara Argentina de la Construcción - Delegación Córdoba
- Cámara de la Madera de Córdoba
- Cámara de Turismo de Córdoba
- Cámara de Artes Gráficas y Afines de Córdoba
- Unión Industrial de Córdoba
- Cámara de Comercio Exterior de Córdoba
- Cámara de Industrias Plásticas de Córdoba
- Consejo Federal de la Industria de la Provincia de Córdoba
- Federación Agraria Argentina - Filial Córdoba
- Municipalidad de Córdoba

iii) Funcionalidad del sistema

La Municipalidad de Córdoba, a través del Plan Estratégico para Cór-

doba, ha desarrollado un amplio programa de modernización de la gestión comunal asociado a un proceso concertado de transformación urbana. El Plan Estratégico para Córdoba es un ejemplo de la nueva lógica de actuación del Estado, que busca articular la cooperación público-privada e identificar iniciativas del sector privado con potencial de lógica pública y desarrollarlas. La Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad está ordenada en la misma lógica de actuación estatal, para que permita dinamizar y diversificar la base económico-productiva de la ciudad. Esto supone atender la creciente demanda que el municipio consolide su proceso de modificación de las funciones y roles tradicionales que posee actualmente y se constituya en un agente catalizador para el desarrollo económico local.

Al estar fuera de la municipalidad con una forma jurídica de asociación civil de cooperación público-privada, la ADEC puede operar con absoluta independencia de las estructuras sectoriales propias de las agencias estatales. La organización y el patrón de operación sectorial suelen ser un obstáculo importante que con frecuencia presenta el sector público para cooperar efectivamente y en forma eficiente con agentes privados. Las estructuras sectoriales de los organismos estatales imponen costos de transacción adicionales e innecesarios a los agentes privados. Una agencia de desarrollo independiente y con una estructura pequeña y flexible, en cambio, puede operar por productos específicos, actuando y desarrollando estrategias e instrumentos de intervención para mercados específicos. Esto permite un mejor control y corrección de las acciones emprendidas, al tiempo que una más rápida evaluación de sus potencialidades y condiciones de sustentabilidad futura. En consecuencia, es una forma de actuación más conveniente desde una lógica privada, porque permite disminuir los costos materiales y de tiempo de exploración de nuevas iniciativas. Y, asimismo, es también una lógica de operación más conveniente desde una lógica pública, porque optimiza el empleo de los recursos públicos.

Precisamente, esta capacidad de actuar por productos o mercados específicos es lo que puede permitir a la ADEC cumplir adecuadamente con su función de catalizador de iniciativas con agentes privados. Esto implica que la ADEC no desarrollará estructuras burocráticas para operar sectorialmente, sino que desarrollará equipos especializados para productos particulares. Esta forma de trabajo permite dos cosas fundamentales. En primer lugar, hace posible trabajar sobre diagnósticos en profundidad, que se traduzcan en programas de acción específicos con una eficiente recuperación de información y alta capacidad de control que permitan realizar una gestión eficaz y eficiente. En segundo lugar, esta forma de trabajo hace posible evaluar apropiadamente los resultados de la intervención realizada por la agencia en lógica pública, para establecer si es pertinente su continuación o en que momento deja de ser necesaria.

iv) Características técnicas de la Agencia

Los principales proyectos que ADEC entiende desarrollar en el futuro son los siguientes:

Programa de apoyo a micro y pequeños empresarios

- Financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.
- Capacitación laboral a microempresas y PyMEs.

Programa de Promoción Internacional y de apoyo al Comercio Exterior

- Participación en el Trade Point Córdoba.
- Participación en la Zona Franca Córdoba.
- Plan Estratégico de Turismo.
- Estrategia de City Marketing.
- Participación en MERCOCIUDADES.
- Sistema de información de referenciación empresarial.
- Observatorio económico y socio-ocupacional.
- Guía de la Producción y los Servicios.

Programa de desarrollo territorial y espacios económicos

- Parque o polígono industrial, parque empresarial, tecnoparque.
- Revitalización del Área Central.

En la área de programa de apoyo a micro y pequeños empresarios ADEC ha desarrollado los siguientes proyectos técnicos:

Proyecto para la creación de una entidad oferente de microcrédito

El objetivo general de este proyecto es desarrollar una experiencia de innovación tecnológica-financiera sostenible, para garantizar, en el mediano plazo, el acceso permanente del grupo meta de las micro, pequeñas y medianas empresa (MPyME) a financiamiento bajo condiciones de mercado.

El proyecto diseña e implementa una tecnología crediticia que, además de apoyar financieramente al grupo meta mencionado, también puede significar una inversión rentable para quien la aplica. De esta manera, se pretende cumplir con un doble desafío: contribuir al desarrollo económico de la ciudad reconstruyendo su tejido productivo a través del apoyo a las MPyMEs, y sentar nuevas condiciones en el mercado financiero local que permita mejorar el acceso de estos segmentos a servicios financieros.

La estrategia de desarrollo del proyecto implica que la ADEC asume un papel catalizador, tomando iniciativa y movilizandando distintos agentes

para la creación de una entidad público-privada oferente de créditos a las MPyMEs, en la cual se desarrollará la experiencia. El papel de la ADEC será de iniciativa y de copartípe, con una participación minoritaria, hasta el logro de la sostenibilidad del proyecto. Una vez alcanzada la sostenibilidad, la ADEC se retirará dejando a los agentes privados el desarrollo empresarial futuro.

Lógica operativa y características institucionales

Será creada una entidad privada constituida como asociación civil, regulada por el Código Civil y controlada por la Inspección de Sociedades Jurídicas. Sus socios fundadores serán un banco de la ciudad de Córdoba interesado en incursionar en este segmento del mercado, la Agencia de Desarrollo Económico y la Municipalidad de Córdoba. Asimismo, se prevé una participación societaria de la empresa consultora proveedora de la tecnología crediticia mencionada.

La proporción de los aportes societarios y, por lo tanto, la toma de decisiones deberá garantizar que la Municipalidad no tenga mayoría propia en el directorio de la entidad, a los efectos de preservarla de los cambios políticos. Consecuentemente, se proponen montos a aportar por la Municipalidad y la Agencia de Desarrollo que podrían alcanzar al 10%, el aporte del socio bancario se elevaría al 50% y el aporte de la firma consultora se podría valorizar en un 40%. Estos montos, que deberán ser ajustados y consensuados por los socios, tienen una gran importancia, porque constituirán la base para determinar la conformación del directorio y además fija los criterios para la participación accionaria en el futuro proceso de transformación de la institución en una entidad financiera comercial.

Una vez logrados los objetivos de operar exitosamente en el otorgamiento de créditos a las MPyMEs, mostrando la sostenibilidad de la experiencia, la institución deberá tomar las medidas necesarias para que ésta sea adoptada por una institución bancaria y garantizar de esta manera la implementación de la tecnología a largo plazo.

Proyecto de capacitación para la micro, pequeña y mediana empresa

El objetivo fundamental consiste en establecer un sistema de capacitación en servicios -con modalidades de capacitación externa (cursos) y capacitación en planta- para MPyMEs, con creciente sostenibilidad, para ampliar el mercado de servicios de capacitación a este segmento de empresas.

El Programa apunta, por un lado, a facilitar a las pequeñas y medianas empresas dinámicas, una oferta de nuevas calificaciones -en base a modalidades de capacitación en planta- para ingresar en los sistemas de subcontratación de las nuevas empresas multinacionales con radicación en Córdoba -sectores automotriz, metalmecánico y de alimentos- que

están planteando exigencias crecientes en materia de calidad, como así también para aprovechar crecientes oportunidades de exportación a la región del MERCOSUR.

Al mismo tiempo, el Programa atiende también las demandas del creciente sector de microempresas que, al igual que muchas pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno, requieren de capacitaciones específicas -cursos de actualización, complementación y perfeccionamiento- para mejorar su desempeño.

La estrategia propuesta es que el proyecto sea orientado por la demanda. Esto implica cuatro aspectos fundamentales:

- los componentes de subsidios necesarios como incentivo se trasladarán directamente a los demandantes de capacitación -titulares de MPyMEs-;
- la demanda tendrá libertad para optar entre múltiples ofertas de capacitación;
- la demanda debe tener acceso a información amplia y permanentemente actualizada sobre toda la oferta de capacitación disponible en el marco del programa;
- los oferentes tendrán libertad para establecer las curricula y los precios de la capacitación.

Lógica operativa y marco institucional

El proyecto proporcionará a los titulares de MPyMEs dos recursos: información referencial completa sobre la oferta de capacitación disponible y la transferencia de un subsidio parcial a los demandantes de capacitación bajo la forma de un Bono de Capacitación, que será reembolsado a los oferentes de la capacitación luego de realizada.

Para esto, el programa distingue cuatro funciones básicas que serán realizadas por distintos agentes: normatividad y regulación del sistema; supervisión y control de las actividades de capacitación; entrega de información y bonos de capacitación; provisión de servicios de capacitación.

La responsabilidad de implementación de este Programa estará a cargo de la Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). A ella corresponderá la promoción e implementación, asumiendo un rol de catalizador de los distintos agentes involucrados en un programa de esta naturaleza. Asimismo, ella creará una Unidad Ejecutora específica y realizará las coordinaciones necesarias con otras instituciones públicas para asegurar la calidad y legitimidad de la instancia normativa y reguladora.

c) MARCO INSTITUCIONAL

La Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económi-

co, creada en 1995, bajo la dependencia directa del Intendente Municipal, es el área de actuación y atención específica tanto para el seguimiento y ejecución del Plan, como para la promoción del desarrollo económico de la ciudad.

La ADEC tiene la forma jurídica de una asociación civil (regulada por el art. N° 33 del Código Civil y controlada por la Inspección de Sociedades Jurídicas), en la que participan la Municipalidad y una serie de cámaras empresariales que representan las principales actividades industriales, comerciales y de servicios, como forma de establecer una clara responsabilidad compartida entre los sectores público y privado. Se la estructuró con un perfil organizacional pequeño y flexible, como forma de garantizar el valor de su patrimonio. Este perfil constituye un mensaje claro para el socio del sector público en el sentido de no incurrir en políticas asistencialistas de orientación clientelista y para los socios del sector privado, una señal para inhibir las pretensiones de buscar que la agencia cumpla un rol paternalista del estado hacia las empresas.

La constitución de esta ADEC fuera de la municipalidad, con una forma jurídica de asociación civil de cooperación público-privada y con el perfil organizacional descrito responde a los criterios de las nuevas líneas de orientación de la acción estatal. La forma institucional dada a la ADEC rompe con las modalidades tradicionales de convocatoria estatal a los actores privados para integrarse en ámbitos de negociación o cooperación, donde la convocatoria y el control siempre permanecen en la instancia estatal. En este caso, por la constitución jurídica se trata de una entidad independiente, donde la participación privada es constitutiva y decisiva.

D) RESULTADOS ESPERADOS

La ADEC es parte de la estrategia contenida en el Plan Estratégico para Córdoba para promover el desarrollo económico local, contemplando el fortalecimiento de los agentes y de las actividades económicas existentes.

Los resultados esperados son:

- Fortalecer el desarrollo de la economía urbana de la ciudad, mediante el trabajo orgánico y conjunto del estado municipal con áreas institucionales públicas y privadas.
- Diversificar la base económica de la ciudad y su área metropolitana, a través de:
 - El fortalecimiento de las actividades industriales, de servicios, turismo y productivas del cinturón verde de la ciudad.
 - El mejoramiento de la calidad de la formación de los recursos humanos, en consonancia con la innovación tecnológica y la

promoción de la integración entre centros de formación y sistema productivo.

- Fomentar el desarrollo de nuevas actividades especializadas, tendientes a la prestación de servicios de alta calificación, orientados a dinamizar preferentemente a las PyMES.

La Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad debe convertirse en un agente capaz de encauzar y articular las distintas acciones de los actores públicos y privados, posicionándose como el centro de referencia de las actividades económicas de la ciudad, facilitadora de negocios, potenciadora de las ventajas comparativas, orientadora de las oportunidades comerciales y de toda aquella acción dirigida a promover el desarrollo económico-social de la ciudad.

E) RESULTADOS ESPERADOS

La firma del Acta de Compromiso de Constitución de la Agencia de Desarrollo Económico (ADEC) se ha llevado a cabo el día 23 de mayo de 1997 y trece instituciones se han comprometidos a constituir una asociación civil sin fines de lucro con las características y objetivos anteriormente enunciados.

A comienzo de 1998, la Intendencia de Córdoba cuenta con importantes recursos financieros que permiten asegurar la continuación de las actividades y programas que contempla el PÉC.

4. SISTEMA DE CITY MARKETING EN CÓRDOBA

A) DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Un plan de City Marketing suele tomarse como una campaña de comunicación, como un plan publicitario y de prensa para atraer más inversionistas o turistas, restringiendo las posibilidades de una metodología y procesos que ayudarían a la ciudad a encontrar un marco para la resolución de problemas y la visualización de sus propias fortalezas y debilidades. Es así como City Marketing no es solamente vender la imagen de la ciudad sino diseñarla; no es sólo aprovechar las ventajas que tiene sino crear nuevas ventajas competitivas, y comprende no sólo la inmediatez de las acciones de promoción sino una estrategia a largo plazo, involucrando tanto al sector gubernamental como al conjunto de actores públicos y privados de la comunidad.

En el Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba, el Plan de City Marketing es una acción definida para alcanzar el objetivo enunciado en el Eje Estratégico - Económico: Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur.

Tradicionalmente, la imagen de Córdoba en el mercado internacional ha sido eclipsada por la de Buenos Aires. El enorme peso demográfico, económico, político y cultural de la capital respecto al resto del país, ha originado la identificación de Buenos Aires como la metrópoli argentina por antonomasia.

En un marco de relaciones internacionales donde los únicos actores eran tradicionalmente los Estados, la única forma de proyectar internacionalmente Córdoba consistía en utilizar la “imagen argentina”, que estaba ya ocupada casi totalmente por Buenos Aires, sin que hubiera posibilidad de desplazarla. El proceso de integración regional del MERCOSUR ofrece un escaparate inestimable para la proyección internacional de Córdoba, superando su eclipsamiento por la ciudad de Buenos Aires.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

1) Características generales del sistema

El Sistema de City Marketing de la ciudad de Córdoba se formula a partir de la instancia de la Municipalidad, en el marco de la implementación de las acciones y proyectos del Plan Estratégico para Córdoba, y cuya responsabilidad operativa tendrá su ámbito en la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC).

Las fases propuestas para este Plan son:

- Diagnóstico de los elementos de marketing.
- Definición de los objetivos de marketing.
- Selección de estrategias de marketing.
- Diseño e implementación de acciones.

El diagnóstico de los elementos de marketing se realiza preparando documentos e información sobre los cuatro elementos básicos para la ciudad: imagen, infraestructura, atracciones y su gente.

A través de entrevistas con actores y grupos de actores se convalida el diagnóstico y también se definen y consensúan los objetivos de city marketing, caracterizados por ser coherentes con los objetivos generales, ejes estratégicos y particulares del Plan Estratégico para Córdoba.

Así, se definen dos *objetivos principales de marketing* de Córdoba:

- Fortalecer la imagen de Córdoba como ciudad del conocimiento del MERCOSUR.
- Proyectar una imagen atractiva de Córdoba, con el objeto de captar inversiones de alta tecnología.

A partir del proceso emprendido, y luego de la convalidación de las estrategias plasmadas en el Documento de Análisis, la Municipalidad de Córdoba, y principalmente sus socios en la ADEC como ámbito operativo de implementación, siguen concertando el diseño y la implantación de acciones, acordando productos, actividades, responsabilidades, plazos, recursos humanos y materiales.

ii) Actores involucrados

Los actores o agentes de la formulación e implementación de acciones de un plan de City Marketing son aquellos que, por su representatividad o por su tarea cotidiana, hacen a la imagen del lugar, actúan sobre las infraestructuras, promueven las atracciones y son parte del proceso de formación, capacitación e información de la gente.

En esta descripción están involucrados tanto actores públicos como privados de todos los sectores sociales y económicos, por lo que es importante que la participación en las instancias o fases del plan sea lo más amplia posible, facilitadora del consenso y posibilitadora de acuerdos.

- Actores locales del sector público:
 - Intendente
 - Áreas de planeamiento y desarrollo económico
 - Turismo
 - Atención e información al público
 - Responsables de infraestructuras
- Actores locales del sector privado:
 - Cámaras y otras organizaciones empresariales
 - Empresas de servicios públicos (concesionarias o públicas)
 - Urbanizadores
 - Instituciones financieras (bancos comerciales e hipotecarios, fondos de pensión, etc.)
 - Agencias de Viajes y Turismo
 - Compañías de Transporte
 - Responsables de aeropuertos, puertos, terminales de ómnibuses, ferrocarriles, etc.
 - Instituciones profesionales
 - Medios de comunicación
 - Otras instituciones representativas de cada lugar
- Actores regionales-provinciales, nacionales e internacionales:
 - Representantes de los gobiernos de las jurisdicciones
 - Áreas de turismo, transporte, etc. de las jurisdicciones
 - Embajadas y consulados
 - Cámaras internacionales

Independientemente de las fortalezas o debilidades de los elementos de marketing, el trabajo y la colaboración de un equipo que integre gobierno, empresas, instituciones educativas, de turismo, de esparcimiento, medios de comunicación, logrará alcanzar altos niveles de consenso en la formulación, y conducirá más rápidamente a la puesta en marcha de las acciones o programas de mejora.

iii) Funcionalidad del sistema

Desde el punto de vista del city marketing, los principios estratégicos básicos serían la concentración de esfuerzos para atacar los puntos débiles de las ciudades competidoras, la penetración en nuevos mercados o segmentos del mercado, antes que las ciudades competidoras y el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el entorno para mejorar la competitividad y la imagen internacional de la ciudad.

La definición de las estrategias de marketing de Córdoba se realiza en los cuatro niveles siguientes:

Estrategia de cartera

Del conjunto de servicios prestados por Córdoba y de los mercados actuales o potenciales para estos servicios, han de seleccionarse aquellos más relevantes para la proyección de una imagen internacional de la ciudad, asociada al conocimiento y la captación de inversiones de alta tecnología.

Respecto a los servicios, Córdoba ha de concentrar sus esfuerzos en la promoción de aquellas actividades relacionadas con el conocimiento y la tecnología: formación superior, investigación y desarrollo, transferencia de tecnología a la industria tradicional y desarrollo de empresas industriales de elevado valor añadido.

En cuanto a los mercados, Córdoba ha de orientar su estrategia de marketing hacia las áreas geográficas con elevado potencial inversor en conocimiento y tecnología. Asimismo, el marketing de Córdoba ha de prestar especial atención a su entorno regional, mercado en el que dispone de mayor experiencia previa.

Dada la intensa globalización del ámbito intelectual y tecnológico, las acciones de marketing de Córdoba deben dirigirse a aquellas zonas de los principales bloques económicos que están liderando la transición hacia la nueva sociedad del conocimiento.

Estrategia de segmentación

En los mercados identificados en la estrategia de cartera existen tres grupos de destinatarios de las acciones de marketing de Córdoba: potenciales residentes, visitantes e inversionistas. La fijación previa de unos

objetivos de marketing estrechamente ligados a la atracción de inversiones en el ámbito del conocimiento y la tecnología, determina que el público objetivo del Plan de City Marketing de Córdoba esté integrado básicamente por los inversores potenciales.

Dado el intenso crecimiento demográfico (18.9%) experimentado por el área metropolitana de Córdoba durante el período 1980-1991, la captación de nuevos residentes no constituye una meta prioritaria, excepto en el caso de profesionales del conocimiento y la tecnología.

Respecto a los visitantes, el marketing de Córdoba se orienta preferentemente hacia aquellos que se desplazan por motivos de negocios y pueden transformarse eventualmente en inversores. Con el fin de atraer otro tipo de visitantes, fundamentalmente turistas, la Municipalidad de Córdoba ha impulsado recientemente la elaboración y ejecución de un Plan de Turismo.

Adicionalmente, las acciones de marketing de Córdoba han de incorporar al residente actual, que en algunos casos también reúne la cualidad de inversor actual o potencial, como destinatario y comunicador privilegiado de la nueva imagen de la ciudad.

En relación a los servicios de conocimiento y tecnología, se han identificado los siguientes segmentos estratégicos, en los que Córdoba posee o puede llegar a desarrollar una ventaja competitiva respecto a otras ciudades de su entorno regional:

- *Nuevos materiales.* Debido a la elevada concentración de plantas automotrices en Córdoba, el impulso de actividades de investigación y desarrollo (I+D) en el ámbito de los nuevos materiales, por parte del Centro de Investigación de Materiales y Metrología (CIM), y otros centros tecnológicos de la ciudad, constituye una estrategia prioritaria para favorecer la captación de inversiones de alto valor añadido en este sector.
- *Robótica y automatización.* Tanto la industria automotriz como la de maquinaria y bienes de equipo, sectores básicos de la industria cordobesa, presentan una creciente demanda de tecnologías de robótica y automatización. El liderazgo en estas tecnologías de centros de I+D de Córdoba facilitaría, de forma decisiva, la atracción de inversiones relacionadas con estos dos sectores industriales y la retención de las plantas manufactureras existentes.
- *Tecnologías de la información y telecomunicaciones.* La generación y difusión del conocimiento requieren la utilización de complejas aplicaciones de software y de una infraestructura avanzada de telecomunicaciones. Aquellas ciudades que, como Córdoba, persiguen desempeñar un protagonismo activo en la nueva sociedad del conocimiento, han de promover las actividades de I+D en el ámbito del software y las telecomunicaciones.

- *Tecnologías del medio ambiente.* La solución de los problemas ambientales de Córdoba constituye una oportunidad inmejorable para el desarrollo de una sólida industria medioambiental local, que pueda exportar posteriormente su experiencia a otras ciudades del MERCOSUR con necesidades similares de prevención ambiental. Esta industria medioambiental ha de basarse en tecnologías avanzadas dirigidas a la mejora de la calidad del agua y del aire, la reducción de la contaminación auditiva y el tratamiento integral de los residuos urbanos e industriales.
- *Economía de la integración regional.* La prestigiosa tradición universitaria de Córdoba en el ámbito económico ha producido figuras mundialmente reconocidas y constituye un valioso activo para asentar el liderazgo de la ciudad como centro de conocimiento económico del MERCOSUR.

Estrategia de posicionamiento

A partir de la identificación de los mercados y segmentos estratégicos, Córdoba ha de definir cómo quiere ser percibida por cada uno de ellos, a fin de diferenciarse de otras ciudades competidoras. Esta definición se denomina estrategia de posicionamiento y constituye un elemento fundamental del Plan de City Marketing.

El posicionamiento de Córdoba como ciudad del conocimiento y la tecnología requiere crear en el público objetivo (potenciales inversores) una percepción global de la ciudad como entorno privilegiado para la innovación, que trascienda la mera disponibilidad de una adecuada infraestructura de I+D.

En virtud de la desigual intensidad de la imagen de Córdoba en el MERCOSUR y en el resto de las áreas geográficas de interés, resulta necesario elaborar una estrategia de posicionamiento específica para cada una de estas áreas geográficas: MERCOSUR, América del Norte, Unión Europea, Asia.

Estrategia funcional

Como toda ciudad, Córdoba dispone de un conjunto de recursos e instrumentos de marketing, que han de combinarse de la forma más adecuada posible para mejorar su imagen internacional. Estos recursos e instrumentos se pueden agrupar en las tres categorías siguientes:

- Calidad de los servicios que ofrece Córdoba al inversor. Esta calidad hay que contrastarla con el costo de los servicios, incluyendo externalidades negativas como la contaminación atmosférica o la congestión del tráfico urbano.
- Distribución de los servicios de Córdoba en los mercados y públicos objetivo.
- Comunicación interna y externa de la imagen de Córdoba.

A la hora de diseñar su estrategia funcional, Córdoba ha de tener en cuenta los limitados recursos económicos y humanos con que cuenta para desarrollar acciones de marketing y la dura competencia de otras metrópolis con mayor proyección internacional, derivada de su dimensión o capitalidad. Debido a estos factores, resulta conveniente que Córdoba desarrolle una estrategia basada en la conquista de un reducido segmento estratégico del mercado, relativamente fácil de defender, sin necesidad de utilizar excesivos recursos.

La estrategia de segmentación ha identificado previamente para Córdoba un nicho estratégico, relacionado con el conocimiento económico y determinadas tecnologías avanzadas de aplicación industrial. Por lo tanto, Córdoba debe concentrar sus esfuerzos en la mejora de la calidad y disminución del costo de aquellos servicios más directamente relacionados con la generación del conocimiento económico y las tecnologías industriales. En una primera fase, la mejora de la relación calidad/costo de servicios podría concretarse en conocimientos económicos o tecnologías industriales muy específicas, para extenderla posteriormente a otras de carácter más general.

Paralelamente, Córdoba ha de replantear la estrategia de distribución de sus servicios y de su imagen a nivel internacional. Dados los elevados costos de implantar una red global de puntos de venta, Córdoba debería recurrir a otros instrumentos más económicos, como los que se enumeran a continuación:

- Convenios de hermanamiento o colaboración con metrópolis avanzadas.
- Acercamiento entre la comunidad empresarial de Córdoba y la de metrópolis líderes en el ámbito del conocimiento.
- Participación en foros y asociaciones internacionales de ciudades del conocimiento.
- Estrechar relaciones con ciudades que acogen las sedes centrales de empresas de tecnología avanzada, que eventualmente podrían realizar inversiones de interés en Córdoba.
- Articulación de una red de expertos de reconocido prestigio en los principales centros de decisión internacionales, que actúen como difusores del modelo de desarrollo estratégico de Córdoba como ciudad del conocimiento.

c) MARCO INSTITUCIONAL

La ejecución de todas las acciones contenidas en el Plan de City Marketing será impulsada por la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad (ADEC), integrada por representantes de los principales sectores empresariales y de la Municipalidad de Córdoba. Esta organización público-privada constituye un instrumento idóneo para articular la participación de la sociedad civil de Córdoba en la implementación del Plan.

D) RESULTADOS ESPERADOS

Respecto a la comunicación, Córdoba ha de difundir la nueva imagen de la ciudad asociada al conocimiento, tanto en el ámbito interno como en el externo. Internamente, se ha de lograr que la intensa identificación de los ciudadanos con la tradición universitaria de Córdoba se extienda a nuevas actividades de generación y transmisión del conocimiento.

El fortalecimiento de la imagen de Córdoba como ciudad del conocimiento del MERCOSUR requiere la consecución de los siguientes subobjetivos:

- Difundir una imagen de Córdoba asociada a la excelencia académica en economía, ingeniería y aquellas otras áreas en las que las universidades cordobesas han logrado mayor prestigio.
- Vincular la imagen universitaria de Córdoba a la actividad docente e investigadora relacionada con el proceso de integración regional del MERCOSUR. En este sentido, convendría incluir en la oferta universitaria maestrías y cursos especializados de postgrado en materias como la economía del MERCOSUR.
- Proyectar una imagen internacional de las universidades de Córdoba, asentada en la utilización del inglés y del portugués como idiomas lectivos, particularmente en aquellos programas que pueden resultar más atractivos para estudiantes de otros países del MERCOSUR.
- Potenciar la notoriedad internacional de los centros de investigación científica y tecnológica ubicados en Córdoba, que complementan la actividad de sus universidades en la generación y difusión del conocimiento.
- Asociar la imagen de Córdoba a la intensa colaboración entre la universidad y la empresa, a objeto de garantizar la adecuación de la formación impartida a las necesidades empresariales. En este sentido, han de ampliarse experiencias concretas que estrechan la relación universidad-empresa, como el programa de formación compartida, impulsado por la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Minas Gerais y las filiales argentina y brasileña de la firma FIAT.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Las acciones que permiten implementar las estrategias de marketing se agrupan en tres categorías:

Acciones dirigidas a mejorar la calidad de los servicios:

- Crear y desarrollar grupos de investigación de alto rendimiento en las universidades de Córdoba, preferentemente en el ámbito de las

tecnologías medioambientales, las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y la economía de la integración regional.

- Diseñar un programa para la internacionalización de las universidades de Córdoba, dirigido a multiplicar la cifra de profesores y estudiantes extranjeros y a potenciar la utilización del inglés y del portugués como idiomas de docencia e investigación.
- Convocar en Córdoba eventos, congresos y premios internacionales relacionados con el conocimiento.
- Lanzar publicaciones científicas y tecnológicas de prestigio internacional en los segmentos estratégicos identificados.
- Aplicar un modelo de gestión de excelencia, basado en los principios de la Calidad Total, a las universidades, centros tecnológicos e institutos de investigación de Córdoba.
- Constituir la red de centros tecnológicos de Córdoba, adaptando a las peculiaridades locales modelos internacionales como la red alemana de institutos Fraunhofer de investigación aplicada o la red vasca de centros tecnológicos.
- Elaborar un plan de ciencia y tecnología, que coordine las políticas científicas y tecnológicas, aprovechando las sinergias existentes entre ellas.
- Poner en marcha un tecnoparque, diseñado por arquitectos de prestigio internacional, que favorezca la interacción entre los sectores de la producción y del conocimiento y proporcione un entorno de elevada calidad para la implantación de empresas de alta tecnología.

Acciones dirigidas a la distribución

- Lanzar la red internacional de ciudades del conocimiento, liderada por Córdoba y otras ciudades líderes en el ámbito universitario y tecnológico, en sus respectivos países y áreas geográficas.
- Establecer conexiones aéreas directas con metrópolis avanzadas en el ámbito del conocimiento y la tecnología.
- Crear un telepuerto, que ofrezca una avanzada infraestructura de telecomunicaciones a las empresas, universidades y administraciones públicas.
- Desarrollar una línea que garantice el acceso gratuito y universal de los ciudadanos de Córdoba a Internet.
- Implicar a prestigiosos expertos internacionales en proyectos cordobeses relacionados con el conocimiento y la tecnología.
- Organizar una exposición itinerante en metrópolis avanzadas internacionales sobre los proyectos de futuro de Córdoba relacionados con el conocimiento y la tecnología.

Acciones dirigidas a la comunicación

- Instalar una exposición permanente en la ciudad sobre la tradición histórica y los proyectos de futuro de Córdoba como ciudad del conocimiento.
- Organizar un ciclo de conferencias sobre la sociedad del conoci-

miento en el que participen destacados expertos mundiales. El objetivo fundamental de estas conferencias consistirá en la divulgación a los ciudadanos de los factores globales que soportan la vocación de Córdoba como ciudad del conocimiento.

- Diseñar y ejecutar un programa de visitas a Córdoba de delegaciones de empresarios de metrópolis tecnológicamente avanzadas. Enfocar la publicidad de Córdoba hacia revistas internacionales especializadas en sectores empresariales de alta tecnología.
- Editar un folleto promocional en inglés, un CD-ROM y una página web interactiva sobre los atractivos de Córdoba como ciudad del conocimiento.
- Publicar un boletín informativo periódico que recoja los avances logrados en la ciudad relacionados con el conocimiento y la tecnología.
- Promover objetos de merchandising de la ciudad inspirados en el conocimiento.
- Impulsar la construcción de un parque temático en torno a la idea de la ciudad del conocimiento, con intensa utilización de tecnologías de realidad virtual. Independientemente de su impacto positivo en las actividades económicas relacionadas con el ocio, el parque temático será un instrumento privilegiado de comunicación de la vocación de Córdoba como ciudad del conocimiento.

ESTUDIO DE CASO:
CUZCO, PERÚ





B. ESTUDIO DE CASO: CUZCO, PERÚ¹

1. ASPECTOS GENERALES

A) CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

La ciudad del Cuzco es un núcleo urbano de nivel intermedio en la red urbana nacional. Las condiciones topográficas de la cuenca del Cuzco definen un paisaje de montaña en el que se ubica el Cuzco Metropolitano, el que divide a la ciudad en tres partes: la primera, la zona plana de la cuenca, con presencia de los riachuelos del Saphy, Tullumayo y Sipasmayo; la segunda, la zona plana con presencia del río Huatanay; y la tercera, la zona de laderas, que abarcan los cerros de la cuenca, con pendientes pronunciadas que dificultan la urbanización y la provisión de servicios urbanos.

La actual imagen de la ciudad es el resultado de procesos que tuvieron lugar durante la década de los años ochenta e inicios de los noventa. Al

¹ Este capítulo se preparó sobre la base de documentos elaborados por los consultores Federico Arnillas, Binolia Pórcel y Gustavo Ríofrío.

crecimiento natural aún muy elevado, se añadieron la crisis en la agricultura y la violencia política para producir la migración de gran cantidad de pobladores procedentes del campo. El cinturón de barrios marginales que rodea a la ciudad antigua ha crecido enormemente, con predominio de un patrón de asentamiento de baja densidad y de heterogeneidad social, constituyéndose en el área de expansión más importante de la ciudad.

De otro lado, el auge del turismo ha reforzado el proceso de diferenciación y de expulsión de población del centro histórico. El crecimiento poblacional y la complejidad de las funciones urbanas, entre ellas las ligadas al turismo internacional, han convertido a la ciudad del Cuzco en el más grande mercado de consumo, en el principal centro de servicios y en el núcleo principal de las comunicaciones -particularmente por el aeropuerto- a nivel regional.

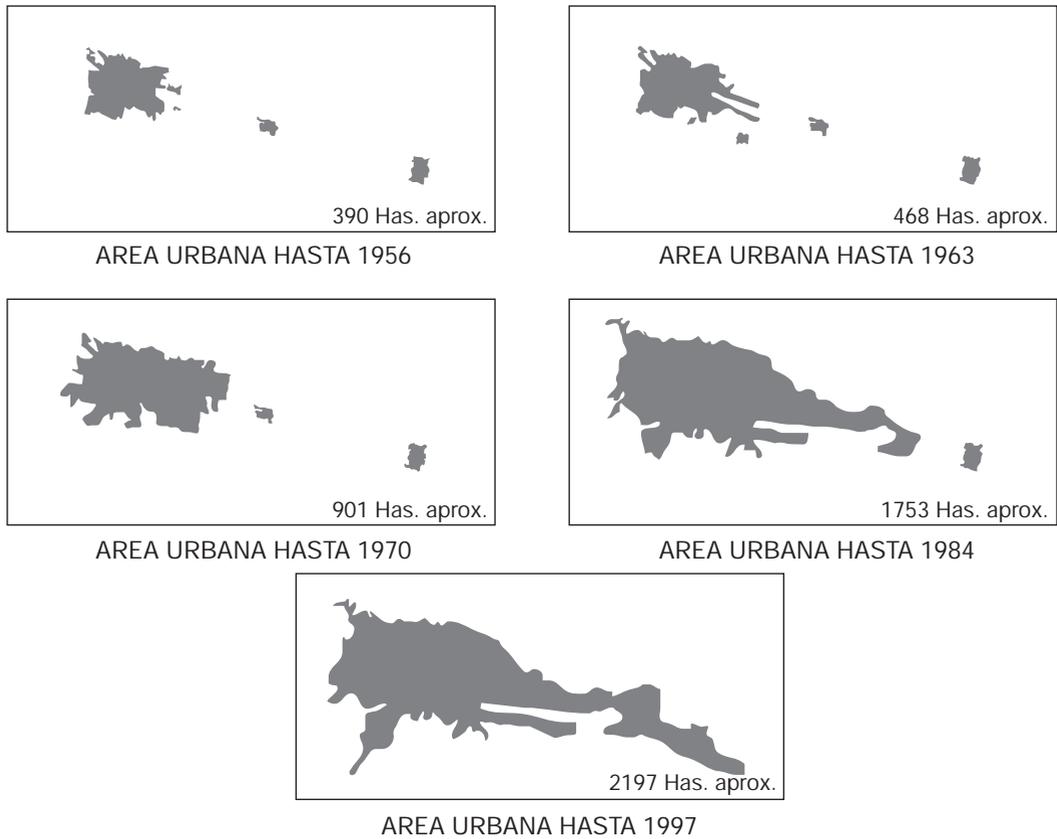
B) CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS Y TERRITORIALES

La conformación topográfica de la cuenca del Cuzco ha condicionado la presencia de tres procesos históricos relevantes. En primer lugar, el mayor valor de las tierras planas o con suaves pendientes localizadas en el centro de la ciudad, históricamente amortizadas mediante la localización y funcionamiento de actividades económicas de alta rentabilidad; la ubicación de operaciones del sector público de alto valor social, político y regulador; la disposición del espacio urbano en actividades de carácter religioso y, finalmente, el uso inmobiliario de la tierra para la población articulada a las actividades privadas y públicas localizadas en esta parte del asentamiento.

La parte del asentamiento físico, denominada también Centro Histórico, está marcada por la localización de construcciones edilicias de la cultura Inca sobre las cuales se construyó gran parte de las edificaciones coloniales. El estancamiento económico de la ciudad durante la República no significó mayores cambios hasta el gran terremoto de 1950.

La reconstrucción de la ciudad fue escenario del enfrentamiento de dos tendencias edilicias. De un lado, una corriente modernizante, que buscó la transformación de la ciudad y de su sustento económico en base a la industrialización. Desde el punto de vista urbanístico, esto significó la dotación de servicios y vías de comunicación para servir a una población que deseaba disfrutar de las nuevas comodidades del mundo industrial, especialmente del automóvil y de los medios de transporte masivo.

GRÁFICO VI-1
CRECIMIENTO URBANO DEL CUZCO
DE 1956 A 1997



Fuente: Pórcel, B. (1998), CEPAL, LC\R.1807, Santiago de Chile

La otra corriente, más moderada, alentó la reconstrucción de la ciudad cuidando su patrimonio monumental y cultural para preservar la personalidad histórica de la ciudad y quizás, remotamente, pensando en su utilización para el turismo.

Las contradicciones entre ambas tendencias y la limitación de recursos definieron una ciudad de tipo "mixta". De un lado, logró reconstruir y conservar sus principales monumentos históricos y culturales, simultáneamente tuvo que sacrificar otros de menor importancia y al mismo tiempo se dotó de servicios y nuevas construcciones que mejoraron la calidad de la ciudad. Sin embargo, el fracaso de la implementación de la nueva base económica urbana, mantuvo las condiciones de pobreza y hacinamiento de la población que ocupaba las construcciones coloniales y republicanas del centro histórico de la ciudad.

Contemporáneamente, estas características y la revalorización de la riqueza monumental e histórica, así como su valor como insumo para las actividades turísticas imponen rigideces a su transformación y densificación, comprometiendo el uso de la tierra y de las construcciones en actividades ligadas al turismo, las operaciones conexas, el comercio, las finanzas y el conjunto de servicios públicos y actividades estatales.

Hasta 1960, la dinámica urbana definió una lenta utilización de las tierras del hinterland inmediato de la ciudad. Desde ese año, la ocupación de las tierras planas y centrales, de las laderas y la migración propiciaron un explosivo crecimiento de la urbanización de las tierras periurbanas ubicadas al sur de la ciudad, prácticamente el único espacio de expansión posible debido a su conformación morfológica.

El crecimiento indicado fue también favorecido por las obras de infraestructura vial, el crecimiento del parque automotor, las facilidades de acceso a las tierras y las mejores condiciones climáticas. Rápidamente, las pequeñas haciendas circundantes a la ciudad y comunicadas con la principal vía de acceso fueron urbanizadas en favor de grupos sociales de clase media alta y media. Sus ingresos y las facilidades crediticias de los años ochenta propiciaron la construcción de viviendas con estilos arquitectónicos modernos.

Simultáneamente, las tierras cercanas a los cerros y alejadas de las vías de comunicación, fueron urbanizadas en favor de la población de escasos recursos, especialmente migrantes del campo. Este fenómeno formó una nueva oleada de Pueblos Jóvenes y asentamientos humanos al sur de la ciudad, con construcciones de estilo provinciano, escasos servicios, limitadas vías de comunicación, pero con mayores facilidades para implementar una adecuada infraestructura urbana gracias a su localización en zonas planas y de fácil acceso.

Como en otras ciudades del mundo, la ocupación de las tierras periurbanas ha determinado la pérdida de las antiguas tierras de cultivo, cuya producción era utilizada por la ciudad. El abastecimiento se hace de tierras cada vez más lejanas, con mayores costos de transporte y manipulación, creándose presiones inflacionarias desde la oferta, que van acompañadas por presiones de demanda por el incremento del mercado doméstico y del turismo instalado en el centro de la ciudad.

c) CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y POLÍTICAS

Según el censo de 1993, la ciudad tenía una población de 255 568 habitantes. En las últimas décadas, la población del Cuzco Metropolitano se ha triplicado a una tasa promedio de 4% anual entre 1961 y 1993.

CUADRO VI-1
POBLACIÓN DEL CUZCO METROPOLITANO,
POR AÑOS Y DISTRITOS

DISTRITOS	1961	1972	1981	1993
Cercado	59 971	63 942	86 307	90 774
Santiago	11 377	34 691	50 476	70 201
Wanchaq	8 509	22 831	36 826	51 584
San Sebastián	3 040	3 698	10 941	29 341
San Jerónimo	3 247	4 562	7 426	13 668
TOTAL	86 144	129 724	191 976	255 568

Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad del Cuzco y Censo de Población y Vivienda, 1993.

CUADRO VI-2
POBLACIÓN URBANA TOTAL Y CON NECESIDADES
BÁSICAS INSATISFECHAS POR DISTRITOS

DISTRITOS	Población total	Población en pobreza	Hogares en pobreza	Porcentaje de pobreza
Cuzco	88 146	31 292	6 139	35.5
Wanchaq	51 322	8 930	1 690	17.4
Santiago	68 824	33 930	6 797	49.3
San Sebastián	29 314	12 781	2 607	43.6
San Jeronimo	13 274	7 805	1 610	58.8
TOTAL	250 880	94 738	18 843	40.9

Fuente: INEI, "Mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital". Lima, 1994.

El Cuadro VI-2 muestra la distribución espacial de la población urbana entre los diversos distritos en los que está dividida la ciudad, así como las áreas de mayor concentración de población con «necesidades básicas insatisfechas», indicador utilizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) para medir pobreza. Como se observa, los distritos de Cuzco, Santiago y Wanchaq, concentran mayor población.

En el distrito del Cuzco se localiza el centro histórico, donde se combina el uso residencial intensivo con una alta concentración de actividades no residenciales (comerciales, religiosas y político administrativas, principalmente), en un espacio urbano de alto valor histórico patrimonial y con una red vial caracterizada por calles cortas y angostas.

La ocupación residencial se extiende hacia el este sobre las laderas que definen el límite norte del valle, ocupando áreas de alta pendiente y de difícil acceso vehicular, donde se localizan sectores de bajos ingresos; y por las faldas de estas laderas hasta el límite con la avenida de La Cultura, donde se localizan estratos medios y altos.

El distrito de Santiago se ubica al oeste del centro histórico y registra un alto ritmo de crecimiento en las últimas dos décadas. Es un distrito populoso, con un importante número de asentamientos localizados en áreas de fuerte pendiente, accidentada topografía y por consiguiente de difícil accesibilidad vehicular. La ocupación de esta zona ha sido favorecida por la presencia de la carretera a Abancay, la que funciona como vía urbana.

El distrito de Wanchaq se encuentra al sur-este del centro histórico y en general comprende áreas más planas, que ofrecen una mayor facilidad para el trazado urbano y la circulación vehicular. En él se asientan principalmente estratos medios y altos.

Los distritos de San Sebastián y San Jerónimo se articulan con la ciudad a través de la avenida La Cultura, la que se convierte en la carretera hacia el departamento de Puno. En relación a la vía, como eje organizador, se localizan los centros históricos de estos distritos y numerosos asentamientos y asociaciones de vivienda que responden al doble proceso de crecimiento de la población urbana y de especulación inmobiliaria-urbana. Se observa el predominio de un patrón de asentamiento de baja densidad y de heterogeneidad social entre los diversos asentamientos urbanos que integran la zona. Son el área de expansión más importante de la ciudad.

D) LA GESTIÓN URBANA EN CUZCO

i) Municipio de Cuzco

La Constitución de 1979 dispuso la regionalización del país, creando de ese modo una instancia intermedia de gobierno entre el gobierno central y municipal. Sin embargo, este proceso que se inició en 1990 con la creación de 12 regiones, quedó trunco en 1992 y aún cuando la nueva Constitución de 1993 también reconoce la existencia de las regiones, estas no han entrado en vigencia manteniéndose los Concejos Transitorios de Administración Regional, que son simples instancias desconcentradas del Gobierno Central con menos atribuciones que las antiguas Corporaciones de Desarrollo.

De esta forma, en la actual coyuntura, las municipalidades se convierten en la única unidad subnacional, con capacidad de ejercer gobierno y de elegir democráticamente a sus autoridades. Además, el nuevo marco constitucional definido en 1993 reafirma la autonomía económica y administrativa de los gobiernos locales, otorgándoles también auto-

nomía política. Por otro lado, se extiende el mandato de los alcaldes a un período de cinco años. Así, las funciones y atribuciones y también los presupuestos municipales se han ampliado. Según este nuevo marco, los municipios dejaron de ser simples responsables de la limpieza pública y el ornato de la ciudad, para constituirse en espacios de planificación de la inversión pública y gestores de políticas sociales.

RECUADRO VI-1
EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE AUTONOMÍA Y FUNCIONES
DE LOS MUNICIPIOS

Antes de 1979	Constitución de 1979	Constitución de 1993
Autonomía administrativa	Autonomía administrativa y económica.	Autonomía política, económica y administrativa.
FUNCIONES	FUNCIONES	FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> - Limpieza pública - Alumbrado público - Jardines - Mercados - Registros civiles 	<ul style="list-style-type: none"> - Limpieza pública - Alumbrado público - Jardines - Mercados - Registros civiles - Planificación local - Zonificación y urbanismo - Transportes - Servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Limpieza pública - Alumbrado público - Jardines - Mercados - Registros civiles - Planificación local - Zonificación y urbanismo - Transportes - Servicios públicos - Promoción a la producción - Preservación del medio ambiente - Seguridad ciudadana

Sin embargo, el Estado no transfirió los recursos financieros ni técnicos necesarios para la asunción de estas nuevas funciones. Por otro lado, desde los municipios no se han dado los pasos necesarios para consolidar su capacidad de gestión en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución.

En términos político-administrativos, Perú está dividido en departamentos, provincias y distritos, los municipios existen tanto a nivel de provincias como de distritos. La municipalidad provincial tiene algunas atribuciones -tales como el plan urbano- que no poseen las municipalidades

dades distritales. Sin embargo, los municipios distritales tienen autonomía respecto de la municipalidad provincial. Esta particularidad significa, en la práctica, que las responsabilidades del acondicionamiento y administración territorial están fragmentadas, creando dificultades y contradicciones en la gestión de algunos espacios, los mismos que se agudizaron con leyes como el D.L. 776 que dispone la transferencia directa de los recursos a los municipios distritales.

En el caso de la ciudad del Cuzco, que es parte de la Provincia del Cuzco, tienen jurisdicción sobre los destinos de la ciudad, además del Municipio Provincial, los Municipios Distritales de Santiago, Wanchaq, San Sebastián y San Jerónimo, todos con autoridades propias elegidas por votación universal, directa y secreta, que provienen de distintas agrupaciones políticas.

ii) Políticas de desarrollo urbano y medio ambiente

De acuerdo a los cambios del Alcalde y de los Regidores, la municipalidad sufre cambios importantes en su organización interna con cada nueva gestión política.

La Oficina de Planificación (reactivada en 1996) trabaja en el área de presupuesto, planes, programas y racionalización. Esta oficina es un órgano de asesoramiento y su ámbito de acción abarca a todos los órganos de la municipalidad. Entre sus funciones está la elaboración de los planes de desarrollo; sin embargo, se ha limitado a la elaboración del presupuesto y del plan operativo del año 1997 y a la propuesta de racionalización del personal.

El plan operativo permite apreciar la orientación del gasto, mientras que el proceso de aprobación evidencia los criterios e influencias de los distintos actores políticos puestos en la escena municipal. La discusión sobre la asignación de recursos que se plasma en el presupuesto y plan operativo municipal, no responde a prioridades identificadas de manera colectiva y plasmadas en un proyecto o plan, sino que sobre la base de la propuesta elaborada por el ejecutivo, la oposición pugna por sustituir o introducir algunos proyectos que les permitan tener presencia.

En lo que se refiere a los planes de gobierno, cabe señalar que existe un conjunto de planteamientos que fueron trabajados a partir de 1980, principalmente desde organizaciones políticas tales como el Partido Aprista Peruano, la Izquierda Unida, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, los cuales se plasmaron en planes de gobierno municipal presentados y difundidos en momentos electorales.

La gestión iniciada en 1995 presentó a la ciudadanía, como Plan de Gobierno, un programa de acción municipal que tiene algunas líneas

generales basadas fundamentalmente en lo que sería la implementación del Programa de Preservación y Desarrollo para la ciudad (PPRED).

Por otro lado, los planes operativos tienen una concepción más bien tradicional del municipio en tanto proveedor de servicios. El plan operativo de 1997 asigna funciones tradicionales de prestadora de servicios y no reconoce su rol de promotor del desarrollo a la alta dirección, control, planeamiento y asesoría que conduce la gestión municipal.

No obstante, este plan define entre sus lineamientos de política la elaboración y difusión del Plan de Desarrollo Provincial y la formulación de un plan estratégico para la ciudad, hecho que denota un interés por elaborar propuestas de mediano plazo y dotarse de instrumentos de gestión que permitan una apertura democrática.

iii) Comportamiento de las finanzas públicas del Municipio

La dictación del D.L. 776 redistribuyó los recursos asignados por el Tesoro Público entre las municipalidades de todo el país, afectando especialmente a la Municipalidad de Lima y a municipalidades medianas, entre las que se encuentra la del Cuzco.

Tomando como referencia el año de 1992, antes de la dictación del D.L.776 y como año final de la gestión municipal 1990-1992, se nota que del total presupuestado para las municipalidades distritales del Cuzco Metropolitano, el municipio del Cercado recibió el 77%, mientras que los demás distritos recibieron el 23% de los cuales Wánchaq tuvo la segunda participación. Del presupuesto de 1995, como consecuencia del D.L. 776, a la Municipalidad del Cercado recibió el 66% y los demás distritos el 44%, lo cual demuestra un incremento de los municipios distritales en el presupuesto del Cuzco Metropolitano.

Por otra parte, comparando los mismos años de referencia, se tiene que la relación entre gastos corrientes y gastos de capital ha variado de 1992 a 1995, pero se nota que el Municipio del Cercado siempre ha mantenido un porcentaje mayor de gastos de capital, aunque esta proporción ha variado considerablemente en 1995. Entre los municipios más dinámicos, Wánchaq mantiene las proporciones entre los gastos mencionados siendo mayor el gasto de capitalización, mientras que en Santiago se da una figura inversa.

CUADRO VI-3
PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE LOS AÑOS 1992 Y
1995: PORCENTAJES RECIBIDOS POR DISTRITOS EN
RELACIÓN AL CUZCO METROPOLITANO

DISTRITOS	1992	1995
Cercado	77	66
Santiago	6	11
Wanchaq	12	13
San Sebastián	3	8
San Jerónimo	2	3

Fuente: Presupuestos de la Municipalidad Provincial del Cuzco: 1992 y 1995

CUADRO VI-4
CUZCO: PORCENTAJE DE GASTO CORRIENTE Y DE
GASTOS DE CAPITAL EN 1992 Y 1995, POR DISTRITOS

DISTRITOS	1992		1995	
	Gasto corriente	Gastos de capital	Gasto corriente	Gastos de capital
Cercado	16	84	36	64
Santiago	56	44	51	49
Wanchaq	36	64	36	64
San Sebastián	44	56	31	69
San Jerónimo	37	63	54	46

Fuente: Presupuestos de la Municipalidad Provincial del Cuzco, 1992 Y 1995.

iv) Perfil orgánico de la alcaldía y observaciones sobre la toma de decisiones

Según el manual de organización y funciones de la Municipalidad, el sistema de toma de decisiones atraviesa toda la estructura municipal:

- *al Director Municipal* le corresponde proponer y participar al más alto nivel en la determinación de políticas sobre planes y programas de desarrollo metropolitano;
- *la Dirección de Planificación* debe participar en la formulación de políticas, programas y proyectos de inversión;

- *la Secretaría General y la Oficina General de Administración* deben participar en la formulación de la política administrativa de la Municipalidad;
- *la Dirección de Asentamientos Humanos* debe proponer, coordinar y ejecutar las diversas obras en asentamientos humanos;
- *la Dirección General de Proyectos y Obras* debe formular y recomendar acciones de desarrollo municipal, así como estudiar presupuestos de proyectos de obras, estableciendo prioridades de ejecución.

El organigrama de la Municipalidad muestra una estructura democrática y participativa al contemplar instancias de asesoría tales como:

- la Asamblea de Alcaldes Distritales,
- la Comisión de Coordinación Interinstitucional;
- la Comisión de Participación Ciudadana;
- un Comité de Coordinación Interna.

Sin embargo, ninguna de estas instancias es operativa: los Alcaldes Distritales sólo son convocados en su condición de socios de las empresas de agua y limpieza, para tratar asuntos estrictamente relacionados a esos temas, más no para tratar aspectos relacionados al desarrollo de la ciudad. No existe una instancia de coordinación interinstitucional, aún cuando en la práctica se dan relaciones permanentes de carácter bilateral. En lo que se refiere a los ciudadanos, tampoco se ha establecido un mecanismo de participación directa en la toma de decisiones, limitándose esta a sus aportes en la ejecución de obras. Finalmente, el Comité de Coordinación Interna fue convocado algunas veces a iniciativa del anterior Director Municipal, pero no ha logrado institucionalizarse. Es así que gran parte del poder municipal, y casi toda la iniciativa de gestión, se encuentran en manos del Alcalde, desde decisiones estratégicas que pueden influir en el futuro de la ciudad hasta decisiones sobre aspectos eminentemente administrativos.

Por otro lado, desde la alta dirección existe la percepción que el sistema de toma de decisiones es descentralizado, por cuanto, por un lado, se convoca a los profesionales directores de línea a fin de que emitan su opinión sobre determinados aspectos y, por otro lado, las decisiones sobre el presupuesto se adoptan en el seno del Concejo Municipal, sobre la base de negociaciones de los grupos integrantes. En cambio, desde el punto de vista de los niveles de coordinación, se percibe un sistema de toma de decisiones centralizado en el Alcalde, sin adecuados canales de consulta y comunicación con los niveles intermedios.

v) *La participación ciudadana*

Las organizaciones de la población se han visto debilitadas y desarticuladas en los cinco últimos años. Estas organizaciones nacieron para dar

respuesta a necesidades concretas de mejoramiento del hábitat que no eran atendidas por el estado y para enfrentar, de manera organizada, los efectos de la crisis económica a través, por ejemplo, de los clubes de madres o los comités de vaso de leche. Posteriormente buscaron espacios de participación política alcanzando una centralidad orgánica a través de los Frentes de Defensa zonales o distritales. Sin embargo, estas organizaciones se han ido desgastando en los últimos años, perdiendo su antigua capacidad organizativa y de propuesta o presión frente a las instancias estatales, principalmente el gobierno local, limitando muchas veces su acción a intervenir en la ejecución de obras de mejoramiento, sin que para ello exista, necesariamente, una petición ante el gobierno local. Se ha dado lugar, así, al surgimiento de organizaciones que suplen el rol de la municipalidad, y a la necesidad que sean los sectores populares quienes enfrenten la crisis y encuentren soluciones parciales, colectivas o individuales a sus problemas.

RECUADRO VI-2

LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN EXISTENTES

Con la empresa privada

- la recuperación de algunos inmuebles del centro histórico con fines de uso turístico o bancario.
- la Empresa Cervecera del Sur aporta 180 000 dólares anuales para la ejecución de obras en los asentamientos humanos.

Con instituciones descentralizadas del gobierno central

- con Electro Sur Este, para obras de alumbrado público a nivel urbano y rural, así como la administración del Fondo Municipal de alumbrado público.
- con el Ministerio de Educación, para el Programa de Educación Inicial “Urpicha”.
- con el Fondo Nacional de Compensación Social, para la ejecución de obras en barrios urbano- marginales.
- con el Instituto Nacional de Cultura, en el campo de la preservación y puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad.

Con instituciones de la sociedad civil

- con el Centro Guaman Poma, para la realización del Catastro Urbano del Centro Histórico.
- con el Centro Bartolomé de las Casas, para la organización de eventos.

Comité de Gestión Ambiental

- la municipalidad participa en los comités de la Subcuenca del Huatanay y de la cuenca del Vilcanota.

RECUADRO VI-3

MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN

Se han dado un conjunto de leyes de ámbito nacional y ordenanzas a nivel municipal, que aluden a la participación vecinal y ciudadana en la que interviene el Municipio, la población organizada y las instituciones públicas y privadas.

La Constitución Política del Estado de 1993 presenta a la participación como uno de los Derechos Fundamentales de la Persona: no es una concesión de la autoridad, sino un derecho inalienable de la persona humana, aplicable en cualquier ámbito del Estado.

En el plano legislativo también se han emitido normas que amplían la aplicación del Derecho de Participación Ciudadana:

La Ley No.25035, ley de Simplificación Administrativa, y su Reglamento aprobado por D.S. No. 070-89-PCM, que se refieren a la participación de los ciudadanos en la simplificación administrativa a través de derechos, como el acceso a la información, propuesta de alternativas, intervención en la toma de decisiones, formulación de quejas, supervisión de actos de la administración y participación en el control de la prestación de los servicios públicos.

La Ley No.26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, menciona que son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

- Iniciativa de reforma constitucional
- Iniciativa en la formación de las leyes
- Referéndum
- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales.

Asimismo, se mencionan los derechos de control de los ciudadanos:

- Revocatoria de autoridades
- Remoción de autoridades
- Demanda de rendición de cuentas

La revocatoria es definida como el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a Alcaldes y Regidores y Autoridades regionales que provengan de elección popular.

La Ley Orgánica de Municipalidades regula la participación de los vecinos a través de varias formas:

- Elecciones municipales legalmente efectuadas
- Juntas de vecinos y comités comunales
- El ejercicio del derecho de petición
- Las consultas que se le formulen a las autoridades
- La información que deban proporcionarles las municipalidades

Las Juntas de Vecinos son constituidas por el Concejo a propuesta del Alcalde, los Regidores o a petición de los vecinos, y están encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas ediles y la ejecución de obras comunales.

Los Comités Comunales son órganos consultivos y de apoyo que dependen del Alcalde. Su creación corresponde al Concejo Municipal, que señala su composición.

La población presenta una demanda de mejoramiento al Alcalde y a las oficinas de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para su evaluación técnica. En general las, demandas están relacionadas con proyectos tales como pistas y veredas, parques, lozas deportivas, agua, desagüe, entre otros, para lo cual se constituyen comités «pro-obra» que dejan de funcionar una vez concluida la misma. A partir de la presentación de la demanda, se pacta una reunión con la junta de vecinos o comités de obra a fin de evaluar la real factibilidad de ejecución de la obra en términos de aportes y participación de los vecinos en el control y ejecución directa con mano de obra y materiales, o el pago fraccionado de un porcentaje de los costos. Sobre la base de esta información el Municipio toma la decisión de cuales obras priorizar.

vi) Consideraciones finales

El Cuzco es una ciudad que convive con viejas tradiciones. No es una ciudad museo, puesto que sus habitantes respetan su bella monumentalidad por razones culturales y no debido al valor turístico que sin duda ello representa. La gestión de la ciudad, sin embargo, tiene que combinar modernidad con tradición y encontrar las maneras de afirmar su identidad en términos que se abran al mundo, en vez de los usos y costumbres, que se defienden del mundo exterior.

Circunstancias de la política, la tradición y hasta la coyuntura presupuestaria han determinado que autoridades y electores confundan el desarrollo urbano con las obras de infraestructura urbana. Pueden ejecutarse obras de gran visibilidad (lo que no es lo mismo que impacto), sin la necesidad de un plan de desarrollo urbano. Análogamente, hay planes de desarrollo urbano que no se entroncan con las prioridades que se consideran cuando se gobierna la ciudad, siendo la política un asunto de gran importancia.

La municipalidad debe construir una capacidad de intervención urbana que difiera del conjunto de obras públicas; realizar una gestión integral con el propósito de mejorar el funcionamiento real de la ciudad.

Una de las actividades de asesoramiento del Proyecto GUCI se ha orientado al fortalecimiento de la instancia de planificación estratégica y participativa, auspiciada en el plan de gobierno de la actual administración municipal, el Plan de Preservación y Desarrollo para la Ciudad Histórica del Cuzco.

Muchos de los problemas de la gestión de la ciudad del Cuzco tiene su explicación en la precaria institucionalidad municipal del Perú. El Cuzco debe resolver de manera creativa un problema de cultura política que le es particular: abrirse al mundo y generar sistemas de gestión modernos supone también abrirse a estilos y procedimientos que aparentemente rom-

pen con aquellos que han caracterizado a una sociedad que se ha visto obligada a replegarse hacia adentro para poder mantener su identidad y, con ello, una parte importantísima de la identidad nacional.

Es necesario empezar con un proceso de modernización institucional del aparato municipal, pero la delicada situación política no auspicia un proceso de esta naturaleza en toda la municipalidad; es más útil empezar con procesos parciales en aquellos lugares que tienen características particulares y cuentan con el consenso de la necesidad de cambios impostergables.

Se decidió, entonces, como segunda actividad de cooperación, iniciar un proceso de reingeniería institucional en una empresa municipal independiente de la estructura orgánica -LIMPUC, la empresa municipal de limpieza pública-, esperando que este proceso se duplicara posteriormente en otras dependencias municipales.

2. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA CIUDAD DEL CUZCO, PERÚ

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Tradicionalmente, en el proceso de la toma de decisiones de la municipalidad del Cuzco, gran parte del poder municipal, y casi toda la iniciativa de gestión, se han concentrado en la figura del Alcalde. Nunca ha habido una instancia de coordinación de la alta dirección que permita una relación más fluida con los niveles intermedios, no existiendo espacios de decisión compartidos al interior de la Municipalidad.

El Plan Cuzco, elaborado en 1993, se basó en gran medida en estudios realizados el año 1987 y a más de 10 años no ha sido actualizado. Además, al haber sido elaborado por una consultora privada sin la participación de los otros actores, este plan no ha sido lo suficientemente difundido y analizado, y como tal, no ha sido “apropiado” por los ciudadanos, organizaciones e instituciones. La ciudad ha seguido creciendo en formas espontáneas y desordenadas, evidenciando la carencia de una autoridad capaz de ejercer control y de dar respuesta a los principales problemas urbanos.

La participación de la comunidad es limitada, existiendo solo algunas formas institucionalizadas de consulta a la comunidad. Estas no se materializan eficazmente, lo que genera también una actitud pasiva de los vecinos que sólo reclaman sin aportar soluciones concretas, es decir, se genera una relación paternalista, en la cual la comunidad no participa en la toma de decisiones. No existen canales de comunicación entre las or-

ganizaciones vecinales y los distintos sectores operativos de la Municipalidad y por otro lado, no se dan espacios de concertación interinstitucional.

En consecuencia a lo anterior, la actividad de asesoramiento que el Proyecto GUCI ha concertado con la municipalidad ha sido poner en marcha procesos de planificación del desarrollo de la ciudad, que vayan más allá del corto plazo, que dejen un aparato municipal operativo y capaz de trabajar profesionalmente y que se conviertan en una oportunidad para establecer mecanismos y canales de participación de la población.

Esta voluntad ha tomado cuerpo en la puesta en marcha de un sistema de planificación estratégica para el Cuzco, liderado por el Programa de Preservación y Desarrollo para la ciudad Histórica del Cuzco (PPRED), iniciativa nacida al interior de la Municipalidad. La cooperación del Proyecto GUCI se ha concretado, entre otras actividades, en el diseño del marco teórico de referencia, modalidades y métodos de implementación, participación en talleres y mesas participativas.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

1) Características generales del sistema

Uno de los principales objetivos de implementar un sistema de planificación estratégica es el de proporcionar a los distintos niveles de la Municipalidad del Cuzco un conjunto de criterios que ayuden a reducir la improvisación en la toma de decisiones. Esto se alcanza si hay una apreciación clara de las condiciones del entorno, de las variaciones que en él se dan, de las oportunidades que pueden aprovecharse y de los riesgos que hay que enfrentar. Todo esto deberá permitir que la municipalidad tenga una visión clara de cual debe ser su misión en la gestión urbana, asumiendo su rol de liderazgo y convocando la participación de las instituciones y sectores sociales que actúan en la ciudad.

El sistema de planificación debe constituirse, además, en una red a través de la cual se conozcan los objetivos, estrategias y planes operacionales detallados entre todos los niveles de la Municipalidad, de manera que sean entendidos por todos aquellos que participan en la toma de decisiones, contribuyendo a desarrollar habilidades gerenciales que faciliten la reacción apropiada frente a eventos inesperados.

El sistema de planificación estratégica está orientado en una concepción de desarrollo que implique el mejoramiento de la capacidad de la sociedad cuzqueña de intervenir sobre sí misma, de manera sostenible y democrática.

Por otro lado, la planeación estratégica al interior de la municipalidad tiene que ser el fruto de la negociación entre los diferentes grupos y

niveles; no un dominio reservado a la dirección, sino un proceso de comunicación y de determinación de decisiones en el cual intervienen todos los niveles organizacionales de la institución. Requiere del compromiso de todo el recurso humano de la institución con los propósitos y actividades propuestas. Por ello, este proceso implica que durante la elaboración del plan, definición de actividades y ejecución, se introduzcan cambios en la forma y estilos de trabajo, tales como: delegación, mayor confianza y trabajo en equipo, además de establecer procesos de enseñanza y aprendizaje permanentes, posteriormente actualizables. En otras palabras, son los trabajadores, funcionarios y autoridades municipales los que hacen a la Municipalidad en tanto institución y de todos ellos depende su consolidación y desarrollo.

Todo lo anterior puede ser perseguido con la conformación del Programa de Preservación y Desarrollo de la ciudad histórica del Cuzco (PPRED), que prevé la cooperación y coordinación entre el Municipio Provincial del Cuzco, el Instituto Nacional de Cultura Departamental Cuzco y el Gobierno Regional Inca.

Para ello se crearía una comisión especial permanente que, actuando como un ente de concertación, desarrolle la planificación, manejo, promoción y administración del territorio de la ciudad histórica y su patrimonio cultural y natural.

El PPRED propone establecer un diálogo permanente con la mayoría posible de los sectores y actores de la ciudad, buscando:

- una democratización de la gestión estratégica de la ciudad histórica, creando instancias de concertación multisectorial e interinstitucional.
- la realización de un plan estratégico integral para la ciudad, su entorno y su área de influencia en el desarrollo regional, y concretizar este plan en programas de acciones prioritarias a corto, mediano y largo plazo para el medio ambiente, el hábitat, contra la pobreza, para la promoción de la economía local y la preservación del patrimonio histórico.

Su inicio está supeditado a la firma de un convenio entre la Municipalidad Provincial del Cuzco, el Gobierno Transitorio de la Región Inca y el Instituto Nacional de Cultura.

Actualmente se viene revisando la propuesta, a fin de definir una adecuada ubicación al interior de la estructura municipal.

ii) Los actores involucrados

El Programa de Preservación y Desarrollo para la Ciudad Histórica

del Cuzco, conformado a través de la cooperación interinstitucional de la Municipalidad del Cuzco, el Instituto Nacional de Cultura Departamental Cuzco y el Gobierno Regional Inca, es el actor central del sistema de planificación estratégica.

Al interior de la Municipalidad se identifican dos grandes grupos de actores:

- el Concejo Municipal y la Administración Municipal.
- El Concejo Municipal, conformado por el Alcalde y 19 Regidores. El Concejo cumple una función normativa y fiscalizadora, para lo cual se organiza en comisiones de trabajo.
- La Administración Municipal, conformada por:
 - *Nivel Directivo*, responsable de la dirección y de la totalidad de la institución, está conformado por el Alcalde, la Teniente Alcaldesa, el Director Municipal y los asesores de la Alcaldía.
 - *Nivel de Coordinación*, responsable de las áreas o programas en la institución, está conformado, entre otros, por el Administrador, el Director de Servicios Urbanos, el Director de Asentamientos Humanos y la Directora de Planificación.
 - *Nivel Operativo*, conformado por los demás empleados responsables de ejecutar el plan de acción definido por el nivel de coordinación. Requieren de información clara y precisa para garantizar los resultados esperados.

Por resolución de la Alcaldía se creó el Centro Unificador Sociedad y Ciudad, orientado al siglo XXI, Cuzco Siglo 21, donde el PPRED tiene su espacio operativo.

A nivel de los actores externos a la Municipalidad, podemos identificar a los siguientes:

- Población en general (ciudadanos, usuarios y/o clientes)
- Población organizada
 - Organizaciones territoriales: barrios, frentes de defensa zonales y distritales.
 - Organizaciones funcionales: clubes de madres, comités de “vaso de leche”, organizaciones culturales, asociaciones de residentes.
- Instituciones privadas
 - Organismos No Gubernamentales que actúan en o sobre la ciudad (Asociación Inca, Centro Guamán Poma, Centro Bartolomé de las Casas, entre otros).
 - Cámara de Comercio y de la Industria de Cuzco.

- Asociación de Pequeños y Medianos Industriales (APEMIPE)
- Cámara Regional de Turismo (CARTUC)
- Instituciones públicas y proyectos mixtos
 - Gobierno Regional Inca
 - Ministerio de Vivienda, Transportes y Comunicaciones
 - Instituto Nacional de Cultura Departamental Cuzco
 - Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco
 - Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
 - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas
 - Empresa Generadora de Energía (EGEMSA)
- Municipios distritales de Wanchaq, Santiago, San Sebastián, San Jerónimo, Saylla
- Empresas municipales:
 - Empresa de Agua Potable y Alcantarillado SEDA Cuzco
 - Empresa de Limpieza Pública LIMPUQ
 - Empresa Municipal de Festejos EMUFEC
- Colegios profesionales de Arquitectos, Ingenieros, Economistas, Abogados.
- Juntas de planeamiento por distrito.

iii) Funcionalidad del sistema de planificación estratégica

Por los roles distintos que estaría jugando el PPRED, se justifica una organización interna en tres áreas con relativa estrategia:

- Área de concertación y participación
- Área de difusión
- Área de capacitación

Estrategia de concertación

El ámbito local de una ciudad intermedia como Cuzco tiene la ventaja de una mayor identificación de los actores del desarrollo, posibilitando la constitución de espacios de concertación entre el gobierno local, gobierno central (a través de sus instancias descentralizadas), las ONGs que actúan en la ciudad, las organizaciones de la población (territoriales y funcionales), las asociaciones de productores, sindicatos, partidos políticos, colegios profesionales y otros.

Entre los principales espacios de concertación, se propone la constitución de mesas asesoras o de concertación en diferentes temáticas, integradas por profesionales e interesados en las áreas seleccionadas, generando un espacio propicio para el intercambio de opinión e información técni-

ca, a los fines de que las decisiones adoptadas tengan el mayor grado de consenso posible. Se han identificados dos grandes grupos de visiones: la del “Cuzco Ecológico” y la del “Cuzco Moderno”.

Estrategia de difusión e información

La instancia responsable de llevar adelante el proceso de difusión será la Área de Difusión, la que interactuará con la Área de Capacitación y Participación para el Desarrollo Local, para mantener informada a la ciudadanía y a la vez, educarla en los procesos de planeación participativa. Desde la área de difusión deberán definirse los medios, mecanismos e instrumentos más apropiados para llegar a la población. Así mismo, la Área de Difusión del PPRED deberá mantener un contacto permanente con las Oficinas de Relaciones Públicas de la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales, así como con las oficinas de quejas y demandas en los casos en que éstas existan, a fin de canalizar la información.

Estrategia de programación y financiamiento

Un aspecto clave a proponer es la relación de unidad que debe existir entre el plan estratégico y los planes operativos, no sólo de la municipalidad, sino de instancias tales como las empresas municipales y otras instituciones que destinan recursos para la ejecución de proyectos urbanos, de manera que el diseño y ejecución de proyectos tenga coherencia con la visión definida.

Las estrategias de acción y compromisos deben ser muy precisos e incluir proyectos específicos, calendarios de trabajo para su ejecución, así como los compromisos adquiridos para la asignación de tiempo, de recursos humanos y financieros.

Estrategia para el monitoreo del sistema

Un sistema eficiente de evaluación, monitoreo y realimentación proporciona una información continua sobre cambios importantes en las condiciones locales y con respecto a los avances obtenidos en la consecución de metas. Al contar con esta información, los actores sociales involucrados pueden modificar sus acciones y conductas.

Para llevar adelante el monitoreo del sistema de planificación se requiere una área que cuente con personal especializado y la suficiente autonomía para evaluar de manera objetiva los avances o retrocesos y principalmente, tener la capacidad de proponer alternativas adecuadas si fuera el caso. Esta área deberá funcionar como un ente asesor del PPRED y contará con por lo menos 3 representantes técnicos de los socios del PPRED, quienes interactuarán de manera permanente con la población en general, organizando para tal fin reuniones de evaluación por distritos, zonas y barrios.

iv) Características técnicas del sistema

Organización y funcionamiento de las mesas de concertación

En cada mesa de concertación temática se desarrollará una discusión concertada sobre los siguientes temas:

- Educación y salud
- Hábitat
- Medio ambiente
- Patrimonio
- Producción, transformación y empleo
- Mujer, niñez y juventud.

El PPRED cumple un rol de coordinación de las mesas y de integrador de los resultados.

A fin de facilitar la participación de los diferentes actores en las tareas a ser asumidas de manera colectiva en cada una de las mesas de concertación, deben definirse términos de referencia en los cuales se especifiquen los roles y las responsabilidades dentro del proceso de planificación. Estos términos de referencia deben detallar lo siguiente:

- las actividades que se llevarán a cabo conjuntamente durante el proceso de planificación;
- el papel desempeñado por los diferentes participantes en el proceso de planificación además de las actividades específicas por realizarse, información por suministrar y momento de hacerlo;
- estándar para compartir la información que se utilizará en el proceso, incluyendo acuerdos sobre la confidencialidad; métodos para la toma de decisiones, incluyendo el examen y resolución de conflictos;
- los recursos que brindará cada socio;
- acuerdos sobre cómo se integrarán los resultados del proceso de planificación a las actividades formales de planificación de la municipalidad y los otros actores.

La difusión del proceso se hará a través de medios de comunicación escritos y audiovisuales y en foros públicos. Se proponen, entre otras, las siguientes actividades:

- Elaboración de pequeños programas audiovisuales y mensajes a ser transmitidos por las emisoras radiales y los canales de televisión local;
- Diseño de trípticos y folletos informativos sobre la importancia de la planificación y la concertación, y los avances del proceso para ser distribuido en instituciones, organizaciones, centros educativos y población en general;

- Realización de foros públicos sobre temas específicos que estén siendo trabajados por las mesas temáticas y/o de concertación;
- Organización de foros con los candidatos a las próximas elecciones municipales, con el objeto de suscribir compromisos de respeto a las prioridades identificadas en el Plan;
- Organización de concursos de dibujo, pintura y cuento.

Indicadores para la medición de la implementación del sistema de planificación estratégica. Las dimensiones de evaluación son las siguientes:

- Social (bienestar, calidad de vida, seguridad social y ciudadana, recreación);
- Económica (eficiencia, producción, inversión, empleo, ingresos, bajo el principio de equidad);
- Cultural y política (organización para la participación ciudadana y capacidad de propuesta);
- Ambiental (recursos naturales, saneamiento, calidad ambiental y eficiencia energética).

El monitoreo debe permitir llevar un registro sistemático de las actividades realizadas y de sus efectos, para que pueda realizarse la evaluación de las estrategias de acción y de sus impactos en el ámbito local. Tales registros son de vital importancia y a veces también necesarios para identificar las causas de los problemas que surgen durante la adopción de nuevos enfoques en una o más etapas del proceso. Ello debe facilitar las correcciones o ajustes necesarios al plan en su conjunto o en sus detalles.

C) MARCO INSTITUCIONAL

Es necesaria la institucionalización del Programa de Preservación y Desarrollo para la ciudad histórica del Cuzco, a través de un convenio inicial entre la Municipalidad, el Instituto Nacional de Cultura Departamental Cuzco y el Gobierno Regional Inca. Las tres instituciones crearán una Comisión Especial Permanente, que actuando como ente de concertación, desarrolle la planificación, manejo, promoción y administración del territorio del Cuzco.

El mandato del equipo coordinador del PPRED debe provenir del gobierno local, lo que facilita un vínculo estrecho con las actividades de planificación de la municipalidad, de manera que haya, una coherencia entre los resultados del Plan estratégico y la elaboración de los planes operativos y el presupuesto anual.

Al PPRED se le tiene que asignar el rol de coordinación y facilitador de las acciones identificadas como parte del proceso de planificación estratégica, en fuerza de su aceptación como intermediario por el conjunto de actores interesados y por que ha venido consolidándose y reali-

zando importantes avances en esa perspectiva. El rol básico del PPRED sería, entonces, planificar las distintas acciones y facilitar tanto la incorporación de nuevos socios como las dinámicas generadas en cada grupo de ellos, facilitar el reclutamiento de personas de diferentes sectores, la recolección de información y la negociación de acuerdos sobre temas objeto de controversias, llevar a cabo revisiones finales de planes de acción, y hacer responsables a las municipalidades y otras instancias ejecutoras por los planes concertados.

La importancia de constituir una área de capacitación en su interior radica en la necesidad de mejorar la capacidad de intervención de los profesionales y técnicos del sistema municipal y de los otros actores participantes en el proceso; además, esta área permitiría articular y potenciar la oferta de capacitación actualmente existente y que proviene de un conjunto de instituciones privadas y públicas del ámbito local y nacional.

D) RESULTADOS ESPERADOS

Elevar los niveles de eficiencia en la gestión municipal y fortalecer a la municipalidad en su rol de liderazgo en la gestión urbana, mediante la incorporación de los diferentes actores, en la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida de la población de la ciudad del Cuzco y su entorno.

Promover y facilitar un proceso participativo, que va de menos a más, sumando paulatinamente voluntades e intereses en la perspectiva de ir construyendo una «visión» compartida de la ciudad al año 2010.

Entrenamiento del personal de la alta dirección municipal y sus empresas en el planeamiento estratégico y su aplicación en la gestión edil.

Formulación de los lineamientos centrales del plan estratégico para la ciudad del Cuzco, desde la perspectiva de la planificación participativa:

- Plan de desarrollo integral estratégico para la ciudad y su área de influencia.
- Planes de acciones a largo plazo a gestionarse ante la cooperación internacional.
- Planes de acciones estratégicos a mediano plazo, a gestionarse ante organismos nacionales e internacionales.
- Planes de acciones a corto plazo, que contengan proyectos prioritarios y proyectos pilotos con planes operacionales concertados para su ejecución, con la participación de socios públicos y privados.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

La puesta en marcha de un sistema de planificación estratégica y la ejecución de proyectos y acciones basados en una dinámica participativa y de

concertación requieren ajustes en los procedimientos operativos y una reorganización institucional. Los procedimientos administrativos ya existentes, la división actual de responsabilidades entre las diferentes direcciones municipales, los métodos de toma de decisiones y otras prácticas deben ser ajustados para permitir una participación activa de los usuarios e instituciones afines en la implementación de las acciones identificadas.

Una cuestión que se plantea como clave hacia el exterior es la gobernabilidad, referida básicamente a las relaciones establecidas entre la municipalidad y la sociedad civil, con el fin de satisfacer las demandas de la población de la ciudad del Cuzco y lograr los propósitos de gobierno.

La movilización de la capacidad institucional del gobierno local es esencial para la continuación del proceso y su posterior implementación. En ese sentido, una acción prioritaria es la de dotar de recursos propios y autonomía de funcionamiento al proyecto PPRED y participar con financiamiento efectivo en la Agenda 21 (Plan de acción en pro del desarrollo sostenible) y las otras mesas temáticas.

Finalmente, puesto que el plan estratégico deberá ser realizado por varios gobiernos municipales, es necesario que esté institucionalizado y concordado con otros instrumentos operativos básicos.

3. SISTEMA DE REINGENIERÍA INSTITUCIONAL PARA EL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA EN EL CUZCO

El área interesada para el sistema de limpieza de LIMPUC coincide con el macrosistema urbano de la ciudad del Cuzco, que ocupa parte importante de la cuenca del río Huatanay. En términos políticos administrativos, es parte de la Provincia del Cuzco y tiene jurisdicción sobre el, además del municipio provincial, los municipios distritales de Santiago, Wanchaq, San Sebastián y San Jerónimo.

A) LOS DOMINIOS FUNCIONALES QUE INTEGRAN EL SERVICIO

A nivel normativo, el sistema de limpieza pública municipal tiene como función: recoger, procesar y disponer de manera oportuna, regular, segura, eficaz y eficiente los residuos sólidos que se producen en el macrosistema urbano.

El núcleo del servicio está en el dominio técnico, donde se agrupan las actividades asociadas a la recolección, procesamiento y disposición final de los residuos. Las acciones en este dominio pueden ser evaluadas por su racionalidad instrumental, con base en la cual se articulan máquinas, herramientas, conocimientos y fuerza de trabajo en el conjunto de los procesos y operaciones en los que se sostiene el servicio.

Para operar de manera continua, el dominio técnico depende de los flujos de recursos que le provee el dominio económico administrativo, el que además tiene como función obtener los recursos que requiere el conjunto de servicio para su operación continua y, de ser posible, ampliada en el tiempo.

Los dominios técnico y económico están regulados por el dominio político, donde se define el conjunto de valores, objetivos y metas que regulan o deben regular la operación del servicio y donde se ejercen o deben ejercerse las funciones de planeación estratégica y control funcional.

En el marco legal vigente, el ente rector del servicio es el sistema de gobierno municipal, que enlaza el sistema de limpieza con el macro sistema urbano en el dominio político.

Insertado el servicio en el sistema de relaciones existente en el macro sistema urbano, aparecen tres puntos neurálgicos de contacto:

- los residuos que la sociedad local genera y el sistema debe recoger y procesar;
- los recursos que la sociedad local destina para sostener en todo o en parte el sistema;
- los grados de acuerdo o desacuerdo con los valores, objetivos, metas que regulan el sistema y con las instituciones y personas que detentan responsabilidades en la operación del mismo.

Paralelamente, el análisis de las actividades en cada dominio y entre los dominios, los actores intervinientes y los roles que cumplen en los procesos, plantean el tema de la estructuración de sistemas organizacionales.

Los tres sistemas organizacionales básicos seleccionados para el análisis son:

- El sistema de operaciones está conformado por un conjunto de subsistemas, de los que dependen las diversas funciones técnicas vinculadas a la recolección, barrido, disposición final de los residuos sólidos y sus respectivos soportes operacionales directos.
- El sistema económico administrativo contiene los diversos subsistemas de los que depende el financiamiento de la operación, la asignación de los recursos y el control de los mismos.
- El sistema decisional incluye los subsistemas de información, planeación, y los estrictamente vinculados a los procedimientos de decisión, que orientan la acción del sistema.

De los elementos hasta acá expuestos, se desprenden un conjunto de parámetros para evaluar la operación del servicio a nivel del conjunto y a nivel de los sistemas organizacionales encargados de la prestación del mismo, los que han sido usados para definir los problemas principales que enfrenta el servicio de limpieza pública Limpuc en el Cuzco.

CUADRO VI-5**DOMINIOS, RELACIONES CON EL MACROSISTEMA URBANO, PROBLEMAS Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA DE LIMPIEZA**

DOMINIO TÉCNICO	Agrupar las actividades asociadas al recojo, procesamiento y disposición final de los residuos y los soportes de las mismas.
<i>Relación con el macro sistema urbano:</i>	Los residuos que la sociedad local genera y el sistema debe recoger y procesar.
<i>Problemas detectados:</i>	Decrecientes niveles de eficacia y eficiencia en lo que a las operaciones de recolección, procesamiento y disposición final se refiere.
<i>Estructuras organizativas:</i> - <i>sistemas</i> - <i>subsistemas:</i>	Sistema de operaciones: Está conformado por un conjunto de subsistemas de los que dependen las diversas funciones técnicas vinculadas a la recolección, barrido, disposición final de los residuos sólidos y sus respectivos soportes operacionales directos. Subsistema de recolección. Subsistema de barrido. Subsistema de disposición final. Subsistema mantenimiento de equipos e instalaciones. Subsistema medición y control de operaciones.
DOMINIO ECONÓMICO ADMINISTRATIVO	Agrupar las actividades dirigidas a obtener los recursos que requiere el conjunto del servicio para su operación continua y de ser posible ampliada en el tiempo.
<i>Relación con el macro sistema urbano:</i>	Los recursos que la sociedad local destina para sostener en todo o en parte el sistema.
<i>Problemas detectados:</i>	Los recursos efectivos que aporta la sociedad local no cubren los costos de operación y mantenimiento del sistema a su nivel actual.
<i>Estructuras organizativas:</i> - <i>sistemas</i> - <i>subsistemas:</i>	El sistema económico administrativo contiene los diversos subsistemas de los que depende el financiamiento de la operación, la asignación de los recursos y el control de los mismos. Subsistema de catastro. Subsistema de facturación y cobranza. Subsistema de contabilidad. Subsistema financiero. Subsistema de administración de recursos humanos Subsistema de suministros. Subsistema de administración y control patrimonial

DOMINIO POLÍTICO	Donde se define el conjunto de valores, objetivos y metas que regulan o deben regular la operación del servicio y se ejerce o debe ejercer las funciones de planeación estratégica y control funcional.
<i>Relación con el macro sistema urbano:</i>	Los grados de acuerdo o desacuerdo con los valores, objetivos, metas que regulan el sistema y con las instituciones y personas que detentan responsabilidades en la operación del mismo
<i>Problemas detectados:</i>	Se incrementa el descontento respecto al servicio, se debilitan los esfuerzos cooperativos y se legitima la actitud de «irresponsabilidad social» frente a la operación del sistema y se desarrollan bases para un clima de conflictividad social abierta.
<i>Estructuras organizativas:</i> - <i>sistemas</i> - <i>subsistemas:</i>	El sistema decisional incluye los subsistemas de información, planeación, y los estrictamente vinculados a los procedimientos de decisión, que orientan la acción del sistema. Subsistema de toma de decisiones. Subsistema de información. Subsistema de planeación estratégica y operacional. Subsistema de proyectos y obras. Subsistema de control. Subsistema de educación y comunicación social.

B) IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS PRINCIPALES QUE ENFRENTA EL SERVICIO

LIMPUC presenta el siguiente cuadro básico de problemas:

- *Los recursos efectivos que aporta la sociedad local no cubren los costos de operación y mantenimiento del sistema a su nivel actual.*

Dentro de esta definición amplia del problema se encuentran, entre otras, situaciones específicas como las siguientes:

- Los ingresos corrientes por concepto de limpieza cubren un porcentaje muy limitado de los costos corrientes del servicio.
- Los recursos económicos transferidos por los municipios (fundamentalmente el Municipio Provincial), han ido cerrando algunas brechas coyunturales para permitir una cierta continuidad de las actividades.
- Se han acumulado en la empresa un volumen de obligaciones que sobrepasa el valor de los activos que se utilizan para atender la prestación del servicio a nivel del conjunto de la ciudad.
- Sólo entre un 20% y 30% de los usuarios contribuyen mensualmente al sostenimiento del sistema; ello mediante el pago por concepto de tarifas del servicio a la empresa de limpieza.

Este es el problema generador en la operación cotidiana del servicio.

- *Decrecen los niveles de eficacia y eficiencia del sistema en lo que a las operaciones de recolección, procesamiento y disposición final se refiere.*

Dentro de esta definición amplia del problema se encuentran entre otras, situaciones específicas como las siguientes:

- La cobertura del servicio tiende a disminuir.
- Los costos unitarios a incrementarse.
- Las unidades se deterioran más rápidamente y/o permanecen más tiempo inoperantes.
- Las condiciones sanitarias en las que se realizan las actividades o en la que se disponen los residuos se hacen más precarias.

- *Se incrementa el descontento respecto al servicio, se debilitan los esfuerzos cooperativos y se legitima la actitud de «irresponsabilidad social» frente a la operación del sistema y se desarrollan bases para un clima de conflictividad social abierta.*

Dentro de esta definición amplia del problema se encuentran, entre otras, situaciones específicas como las siguientes:

- Desmotivación del personal.
- Desprestigio del servicio y la empresa.
- Resistencia a contribuir con los costos del servicio.
- Visión limitada del servicio.

Estos tres campos de problemas interactúan entre sí y han ido conformando un círculo vicioso que tiene atrapada las estructuras organizacionales encargadas de la operación del servicio.

C) ARQUITECTURA BÁSICA DEL SERVICIO

Los parámetros que caracterizan la arquitectura del servicio fueron definidos a inicios de la presente década cuando se constituye la Empresa de Limpieza Pública de Cuzco.

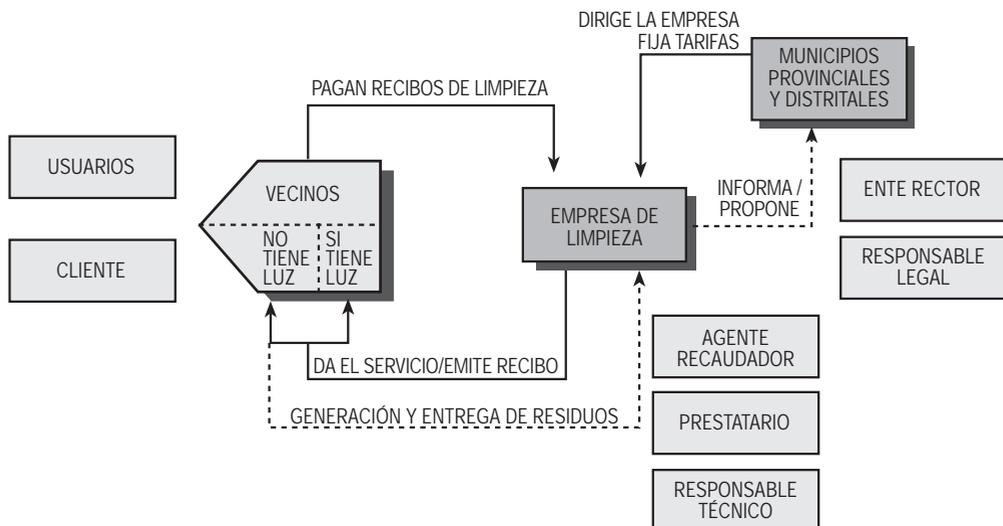
Hasta antes de la creación de la misma, el servicio se prestaba según un patrón tradicional, caracterizado por la baja especialización de las operaciones de limpieza respecto a la estructura de servicios municipales. Es decir, era prestado por unidades organizacionalmente integradas al interior de la estructura administrativa municipal, débil o incipientemente diferenciadas de ésta. Como consecuencia de ello, el servicio estaba fragmentado entre las diversas administraciones municipales, asumiendo cada una de ellas la operación en su jurisdicción, sin coordinación con las otras unidades.

En general, el servicio operaba con personal de planta de cada municipio, sin calificación previa y bajo grado de especialización o entrenamiento para las tareas a su cargo. Con la creación de la empresa se centraliza la operación del servicio en una sola entidad, con funciones y competencias ejecutivas especializadas, en cuatro unidades distritales: Cercado del Cuzco, Santiago, Wanchaq y San Sebastián.

En el dominio político, la articulación de la nueva estructura al macro sistema urbano se hace a través de la Junta Empresarial integrada por el Alcalde Provincial, el conjunto de los regidores provinciales y los alcaldes distritales de los 3 distritos con administración autónoma.

Al momento de crearse la Empresa, el financiamiento de la operación del servicio estaba dado por la cobranza de un arbitrio asociado al consumo de energía eléctrica. La entidad recaudadora era la empresa eléctrica, que transfería los ingresos por este concepto inicialmente a los municipios, luego a la Empresa. Esta situación varió al poco tiempo, al derogarse la norma que asociaba el cobro de la limpieza con el de la energía. Cada propietario, inquilino y/o poseedor de un predio urbano pasó a ser considerado como «cliente» de la empresa (véase Gráfico VI-2).

GRÁFICO VI-2
MODELO DE RELACIONES EN EL SISTEMA DE LIMPIEZA DEL CUZCO



*(continuación)***Leyenda:**

- Vecinos pagan tarifa fijada por la Junta Empresarial por tipo de uso del predio y zona de la ciudad en que está localizada. El pago se hace a la Empresa; no hay mecanismo coercitivo eficaz (no se puede cortar el servicio si éste no se paga). Usuarios/clientes.

- La empresa de limpieza brinda los servicios de barrido y/o recolección a la población de los municipios que integran la empresa.

- La unidad operativa es de propiedad de los municipios, pero está fuera de su estructura. Una persona de planta que ha sido transferido por los municipios, aunque en algunos casos se contratan servicios de terceros.

- Ingresos y gastos están dentro del presupuesto de la empresa, pero ésta no tiene un seguimiento contable por cada uno de los servicios que presat y los ámbitos en los cuales los brinda.

- Para poder tener los ingresos, desarrolla una unidad de facturación y cobranza que cobra directamente por el servicio a los vecinos que son sus usuarios/clientes.

- No hay necesariamente una relación entre pago del servicio y prestación del mismo.

D) PARÁMETROS PARA UN REDISEÑO DEL SERVICIO

Para la formulación de los parámetros, se han atendido las siguientes categorías (Recuadro VI-4), que buscan definir la posición y roles de los actores en cada sistema de relaciones:

RECUADRO VI-4
POSICIÓN Y ROLES DE LOS ACTORES EN LOS SISTEMAS
DE RELACIONES

ROL	DEFINICIÓN
Ente Rector	Gobierna el sistema
Usuario	Recibe los servicios
Cliente	Financia de manera directa el servicio como contraprestación por el pago que realiza (tarifa)
Contribuyente	Sujeto de una obligación legal, independientemente de recibir una contraprestación o no por la misma (tasa)
Prestatario	Brinda el servicio de manera directa a cualquier título.
Agente recaudador	Cobra la tasa o la tarifa por derecho propio o por encargo de terceros
Responsable legal	De acuerdo al marco normativo es responsable en última instancia de la prestación del servicio
Responsable técnico	Define los estándar del servicio y el cumplimiento de los mismos

La forma como estos roles se dispersan o se concentran en uno o varios actores define los flujos e interacciones entre las partes y, en última instancia, dibujan la arquitectura del sistema.

Los modelos que se vienen aplicando con mayores niveles de éxito en América Latina se caracterizan por tener unidades empresariales (públicas o privadas) que se encargan directamente de la prestación de los servicios de limpieza, recolección y disposición final, las que contratan con el municipio por la prestación del servicio.

El contrato define los estándares de cobertura y calidad del servicio, el monto que el municipio pagará a la empresa por estos servicios, los sistemas de control o fiscalización, así como las garantías de pago al operador por sus servicios. El establecimiento de estas garantías es importante para la estabilidad del servicio, pues se ha observado que cuando ellas no están adecuadamente fijadas, se producen interrupciones del pago del municipio al prestatario del servicio, que hacen inviable la operación.

El financiamiento del servicio es un aspecto que queda en manos del municipio y su comunidad. El municipio fija la tasa a cobrar por el servicio y la recauda directamente; en otros casos cubre los costos del mismo a partir de sus ingresos por otros conceptos, como por ejemplo impuesto predial. No es extraño que se usen fórmulas mixtas mientras se ajustan las tasas a un nivel adecuado para cubrir los costos de operación, mantenimiento y ampliación del servicio y se desarrollan mecanismos eficaces de cobranza, como los que asocian el servicio de limpieza con el de agua o electricidad.

Otro aspecto que caracteriza estas modalidades de operación es que el “área de dominio” del servicio tiende a ser el conjunto de la unidad urbana o grandes áreas a su interior. La razón para ello es simple, en especial en ciudades con fuertes diferencias sociales expresadas en el espacio: los operadores de los servicios de limpieza tienden a concentrarse en las zonas fáciles y de más altos recursos, perjudicándose así a los sectores de más bajos ingresos, que por lo general son los que ocupan las áreas de peor topografía. La definición de grandes áreas de dominio o del conjunto de la aglomeración, obliga al operador a atender diversos estratos sociales.

- Las micro empresas de limpieza

El caso de las micro empresas de limpieza se ajusta en gran medida a este modelo, salvo que hayan estado dirigidas a sectores de bajos y muy bajos ingresos. Lo que se observa, sin embargo, es que las micro empresas no han sido una forma sostenida en el tiempo para garantizar la prestación del servicio.

El problema más común es la interrupción del pago por parte del municipio contratante, lo que ha conducido a las empresas a paralizar sus servicios.

Los estudios hechos sobre las experiencias de micro empresas muestran que tienen algunas ventajas competitivas en algunos tipos de zonas, en las cuales el acceso con vehículos del tipo camión compactador es virtualmen-

te imposible por la topografía y/o el estado de las vías. Además, si estas empresas son constituidas por actores locales (vecinos del barrio) utilizan o desarrollan una relación con los otros vecinos de la comunidad que es muy importante para construir mecanismos de control social que favorecen mejores prácticas respecto al manejo de los residuos.

La información económica de estas unidades muestra que sus costos son más bajos, pero ello se explica, fundamentalmente, por el menor nivel salarial que reciben sus operarios, en comparación a los costos de los servicios municipales e incluso de los que están a cargo de empresas privadas. Esto, sin embargo, debe tomarse con cuidado pues se han observado niveles remunerativos que difícilmente cubren los requerimientos de una canasta básica de consumo.

Comparando el caso de las microempresas con las grandes empresas privadas que licitan la prestación de servicios, lo que se observa es que las primeras no han estado en condiciones de imponer a los municipios contratos de prestación de servicios con efectivas cláusulas de garantía o salvaguarda, que las protejan contra el no pago y otras formas de incumplimiento de acuerdos, como si lo han hecho las grandes empresas privadas.

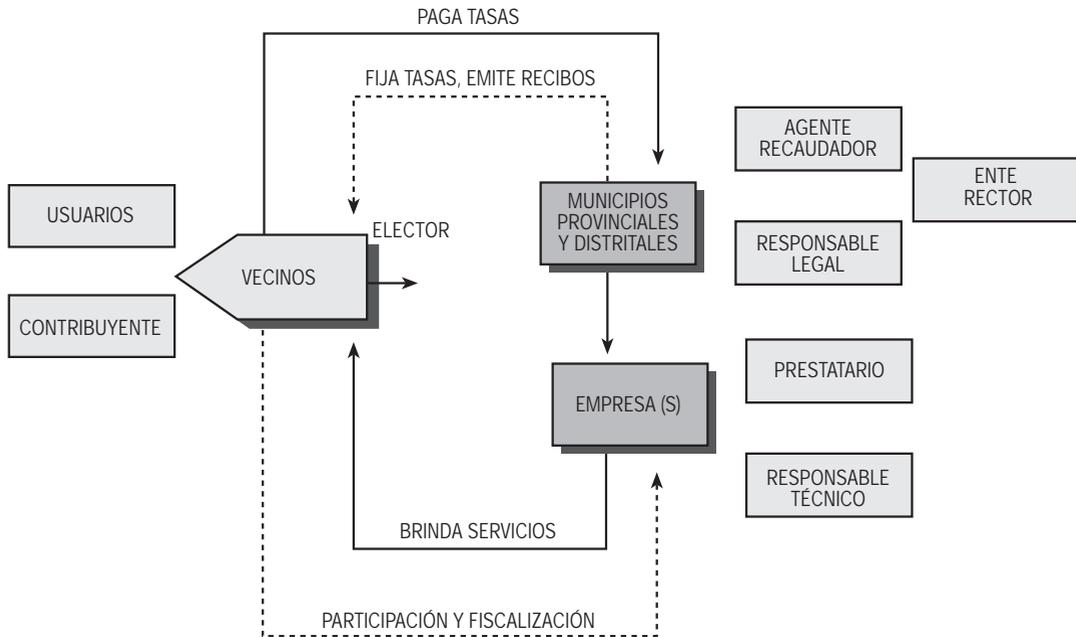
- Explorando otras opciones

Atendiendo a la búsqueda de una mayor participación e identificación de los vecinos con la operación del servicio, que a la vez redunde en un mejor financiamiento del mismo y en un mejor control de su funcionamiento, se pueden plantear mecanismos de contratación del servicio con cada barrio o unidad urbana.

En este caso, las estructuras vecinales operan como agentes recaudadores, como contratantes con la entidad responsable de la prestación del servicio y como supervisora del cumplimiento del contrato. Implica una tarifa para la zona a servir, imputando como parte de la misma la alícuota por disposición final y ajustada a las características del servicio que la zona demanda/requiere, según sus características específicas.

Al operar la organización como agente recaudador, desde el punto de vista de la entidad prestataria se tiene un menor número de «clientes» facilitando la cobranza. Serán los dirigentes de la organización quienes se encargarán al interior de ella de juntar el dinero, ya sea dividiendo el monto de manera equitativa entre sus integrantes y/o realizando actividades.

GRÁFICO VI-3 PROPUESTA PARA EL SISTEMA DE LIMPIEZA DE EL CUZCO



Leyenda:

- Los vecinos pagan un arbitrio (tasa) fijado por el municipio que lo recauda directamente asociándolo con otros cobros. Los vecinos tienen la doble condición de contribuyentes y usuarios. Participan en la definición de la estrategia del servicio y en la fiscalización de la operación.

- Cada municipio suscribe convenios con la empresa de limpieza definiendo el tipo y nivel de servicio. La empresa brinda servicios de barrido y/o recolección a la población de los municipios que integran la empresa, por encargo de éstos.

- Ingresos y gastos están dentro del presupuesto municipal; existe una contabilidad independiente para los servicios de limpieza.

- Los municipios son los clientes de la empresa y los vecinos los usuarios del servicio.

- No hay necesariamente una relación entre pago del servicio y prestación del mismo.

E) PROPUESTA PARA LIMPUC

Arquitectura básica del sistema, escenario de corto y mediano plazo
(véase Gráfico VI-3)

- Actores y roles

- Municipio provincial

- Ente rector.

- Define concertadamente la estrategia de gestión ambiental urbana, aprueba los planes y los mecanismos de seguimiento y monitoreo.
- Facilita la coordinación interinstitucional.
- Define los mecanismos de financiamiento del sistema y vela por su eficacia y aplicación.
- Informa a la comunidad.
- Garantiza, en última instancia, la continuidad y calidad del servicio en su jurisdicción.
- Promueve una cultura ambiental y nuevas prácticas y valores.
- Sanciona las prácticas y conductas en contrario.

- Municipios Distritales

- Responsables legales en su jurisdicción.
- Fiscalizan el servicio y garantizan, en última instancia, su continuidad y calidad en su jurisdicción.
- Informan a la comunidad.
- Participan en la definición de la estrategia provincial de gestión ambiental urbana y definen los planes y mecanismos de seguimiento y monitoreo en su ámbito.
- Aplican los mecanismos de financiamiento, a cuya formulación contribuye.
- Promueve una cultura ambiental y nuevas prácticas y valores. Sanciona las prácticas y conductas en contrario.

- Empresa

- Responsable técnico.
- Coordina y dirige la operación del servicio dentro de los planes de gestión ambiental urbana en las áreas de su especialización y/o competencia.
- Opera y/o supervisa las operaciones, en función de las metas de eficacia, eficiencia y calidad de servicio que se han definido para las mismas.
- Identifica, desarrolla, selecciona, promueve y/o aplica cambios tecnológicos para un mejor desempeño del sistema.
- Educa, capacita y forma recursos humanos de la empresa y la colectividad en la gestión ambiental urbana.
- Informa a la comunidad, responsables legales y Ente Rector.

- Población

- Responsable de manera individual y asociada de la operación del servicio.
- Participa en la definición de la estrategia y en la fiscalización de su aplicación.

- Fiscaliza la operación del servicio y el desempeño de las autoridades y funcionarios.
- Participa en la operación mediante prácticas diversas, tales como: barrido de sus frentes de lote, segregación de residuos, cumplimiento de las normas sobre manipulación y disposición.
- Asume el costo de la operación del servicio, según los mecanismos definidos para tal fin.
- Fiscaliza su propia participación en las diversas fases del proceso (control social).
- De acuerdo a su naturaleza, las instituciones de la población cumplen diversos roles complementarios, tales como educación, información, capacitación.

- Mecanismos de financiamiento del sistema

La contribución de la población al financiamiento del sistema se realiza mediante el pago de arbitrios.

La facturación y cobranza al vecindario son competencia municipal. Debe realizarse conjuntamente con los otros cobros que realizan los municipios. Para ello se recomienda:

- incorporar sistemas de estímulo positivo al pago oportuno y la cancelación de deudas pendientes;
- ajustar los niveles tarifarios para cubrir los costos del servicio, lo que incluye además de los costos de operación, mantenimiento, reposición de equipos, la ampliación de la cobertura y la educación al vecindario, entre otros;
- contar con catastros actualizados y sistemas de control computarizados, y
- llevar un control independiente de los ingresos y egresos por servicios de limpieza.

Además, es conveniente suscribir convenios específicos entre los municipios y la empresa de limpieza. Los contratos estarán ajustados a: tipo de servicio y cobertura de los mismos, metas de eficacia y eficiencia, tarifa por volumen de residuos recolectados y dispuestos.

Se considera muy importante que los contratos establezcan garantías recíprocas para el municipio contratante y la empresa; entre ellas:

- carta de garantía bancaria o equivalente, por el pago de servicios del municipio a favor de la empresa por el equivalente a un período de operaciones, según niveles mínimos de operación proyectados;
- pre-pagos por el 60% de los servicios contratados para unidad de tiempo (por ejemplo 45 días de operación del servicio);
- mecanismos de control;

- prioridades de servicio, niveles mínimos y metas;
- un sistema de arbitraje de conflictos, y
- un sistema de actualización contractual, cuyos plazos variarían hasta estabilizar el funcionamiento del servicio y contar con la base de información histórica necesaria.

Además de los contratos regulares, se recomienda la formulación de contratos especiales con los municipios o con las empresas descentralizadas para eventos especiales como festivales, fiestas de la ciudad, etc. En estos casos, los costos del servicio de aseo pueden ser trasladados al organizador sin afectar la operación regular del servicio.

- Mecanismo de control y arbitraje de conflictos

Se recomienda establecer una supervisión independiente, de preferencia definida de mutuo acuerdo entre empresa y municipios, que verifique el cumplimiento de obligaciones contractuales entre las partes, también una supervisión vecinal del cumplimiento de horarios, rutas y tipos de servicios. Su uso debe ser complementario al de la supervisión independiente y puede encargarse a ésta su coordinación. La supervisión independiente debe operar como árbitro entre las partes.

- Mecanismos de promoción de la producción y productividad

Se plantea que los contratos Municipios-empresa contemplen estímulos positivos para que la empresa eleve producción, productividad y eficiencia. Paralelamente, se recomienda modificar las condiciones de pago al personal, por lo menos al personal operativo y al gerencial, asociando sus niveles de ingreso a metas de producción, productividad y eficiencia. Se recomienda introducir mecanismos de competencia interna para ello.

- Mecanismos de promoción de la participación vecinal

En esta materia se requiere una colaboración estrecha municipios-empresa para lograr el máximo de resultados. En el corto plazo, los esfuerzos más importantes deben ir dirigidos a: la erradicación de botaderos, al barrido de las calles y de ser posible, a agilizar los procesos de recolección. Obras locales a cargo de los municipios, como mejoramiento de veredas, parques, arborización, podrían ser ofrecidas como premio a la participación de la comunidad en el desarrollo de estas acciones. El personal de la empresa que realiza las tareas en dichas zonas competiría entre sí por bonificaciones especiales, proponiendo a vecinos y trabajadores de la empresa que cooperen para el logro del objetivo común.



ESTUDIO DE CASO:
MANIZALES, COLOMBIA



C. ESTUDIO DE CASO: MANIZALES, COLOMBIA¹

1. ASPECTOS GENERALES

A) CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

El Municipio de Manizales se encuentra localizado en el centro de la región andina colombiana, en un área de gran importancia socioeconómica para el país.

La extensión del municipio es de 44 000 hectáreas, de las cuales alrededor de 39 500 corresponden al área rural y de estas el 40% se ubican en la zona de vida de selva muy húmeda premontaña o cinturón cafetero. La ciudad se encuentra localizada dentro de la zona de vida denominada bosque muy húmedo-montano bajo; caracteriza esta zona una precipitación anual entre 1600-3000 mm. y con una temperatura promedio entre

¹ Este capítulo se preparó sobre la base de documentos elaborados por las consultoras Carmen Vargas y Luz Stella Velásquez.

11 y 17°C. El área urbana comparte sólo un 2.4% de esta zona de vida, correspondiendo su mayor superficie a la selva muy húmeda-montano bajo, con un cubrimiento del 31.4%.

Los otros tipos de zonas de vida están distribuidas en 15.6% de selva muy húmeda montaña y un 10.3% en selva húmeda tropical, determinando un mosaico de paisajes naturales. La variada riqueza físico-biológica, interrelacionada con su distribución espacial, determina a Manizales como un Municipio predominantemente rural, con una alta concentración poblacional en el 10% de su área y con una poca valoración de su diversidad ecosistémica.

La ciudad se asienta en una área que por su comportamiento dinámico presenta la característica de inestabilidad crítica, identificada por cuchillas residuales con derrumbes y desprendimientos en los bordes, deslizamientos rotacionales y flujos dendríticos. De un total de 149 eventos de riesgo registrados entre 1976 y 1992, 122 fueron por diferentes formas de procesos erosivos y/o desprendimientos. Las fuertes pendientes por donde drenan naturalmente las corrientes de agua posibilitan un régimen torrencial de gran poder erosivo.

B) CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS Y ECONÓMICAS

Manizales fue fundada en 1849. En el primer período de fundación y desarrollo, su economía es típicamente campesina y la comercialización de sus productos convierte a Manizales en el centro de intercambio más importante de toda la región colonizada, gracias a su privilegiada ubicación, punto de confluencia de los caminos que unían a Medellín con Cartago y Cali, y estos con el Río Magdalena y Bogotá. Este factor, conjuntamente con el papel protagónico que cumplió la ciudad como baluarte militar del sur de Antioquía contra el Valle en las guerras civiles, la llevó a ser rápidamente un núcleo urbano preeminente en la región, desde el punto de vista económico y político.

Al final del siglo XIX Manizales se convirtió de centro de comercio interregional, en el principal abastecedor en el centro-occidente del país de mercaderías procedentes de Europa y Estados Unidos. Y de ser el principal municipio del sur de Antioquía, tornó a erigirse como Diócesis (1900) y capital del departamento de Caldas (1905), hechos que coinciden con el inicio de la producción cafetera para la exportación.

En la tercera década del siglo XX, Manizales experimenta una de sus mayores transformaciones, producto del auge económico circunscrito a la producción y comercialización del café. Pero también, a mediados de ese decenio, el país adelanta la más ambiciosa tarea de modernización en el aparato del Estado, en la gestión de las finanzas y en las vías de comunicación, acciones que van a incidir especialmente en el departamento de Caldas y, en particular, en su capital. Los medios modernos de transporte co-

mienzan a reemplazar a las prósperas empresas de la arriería; el cable aéreo de Mariquita (1922), el ferrocarril (1927) y las carreteras (1930) agilizan e intensifican el comercio de exportación e importación. Manizales se convierte en el principal vendedor de café de Colombia y se disputa con Cali el tercer lugar en población del país. El influjo de la economía norteamericana se intensifica hasta el punto de controlar la exportación del grano. La invasión de dólares, producto de la actividad comercial y de los grandes empréstitos para la infraestructura vial, aceleran los procesos de especulación y concentración de la propiedad rural y urbana y generan un impacto inflacionario de tal magnitud que hacia 1927 se señala el fenómeno en Manizales como “crisis de prosperidad”. Uno de los factores fundamentales que inciden en dicha situación, es el relativo a la escasa inversión industrial.

Manizales no sigue la tendencia nacional de la época de construir una industria manufacturera; y solamente en los años 60 hubo un tardío y débil desarrollo industrial que contribuyó a mitigar los nocivos efectos de la monoproducción cafetera. Ya las cotizaciones internacionales del café no mostraban los índices de auge productivo de antes, y la ciudad no es más el punto de confluencia de caminos en el centro-occidente del país, sino que queda encerrada en la cima del contrafuerte andino al margen de las troncales de carreteras y ferrocarriles nacionales que la evaden.

Entre los años 70 y 80 tres aspectos incidirán definitivamente en el devenir de la capital de Caldas.

En primer lugar, una nueva bonanza cafetera en 1975, debida a la tecnificación del café mediante una variedad que no necesita sombrero, originando un rápido agotamiento de las tierras y una disminución de la diversidad productiva; en segundo lugar, el incremento demográfico que continúa en ascenso, presiona a las instituciones oficiales a dar “soluciones” de vivienda en áreas apartadas que requieren enormes adecuaciones de terreno, y a las que hay que llevar la infraestructura vial y de servicios. Los urbanizadores privados, por su parte, se ubican en las zonas intermedias aprovechando las tierras recién valorizadas por su cambio de rural a urbanas. Finalmente, y como consecuencia de la misma bonanza cafetera, la inversión especulativa en el área de la construcción profundiza el indiscriminado auge modernizante que empieza a atentar contra el paisaje urbano. El edificio moderno, la mayoría en altura, se implanta en su entorno rompiendo con las mínimas normas que propone la estructura de la manzana tradicional y con las calidades del espacio público.

La erupción del volcán Arenas del Nevado del Ruiz en noviembre de 1985 ocasiona, a causa de su parcial deshielo, las devastadoras avalanchas que siegan la vida de miles de pobladores de los cauces fluviales y asolan grandes regiones productivas; lo que origina la

promulgación de varios decretos de emergencia económica que repercuten directamente en la reactivación de la economía de la región.

Dos tipos de consecuencias se producen en torno a la catástrofe: una de carácter medioambiental y otra de carácter social.

Un cambio significativo de las condiciones climáticas con elevación de la temperatura, aspecto que además de alterar las condiciones socio-productivas y de incidir en la salud de los seres vivos, ha deteriorado el tradicional paisaje del Nevado, uno de los principales atractivos turísticos, a causa de la disminución considerable en su volumen de hielo.

Un impacto social, originado por el factor de riesgo que genera un éxodo de un sector poblacional y, sobretudo, el desestímulo a la actividad productiva y a la inversión en la región. Por eso, ante otra catástrofe de raíces socio-económicas, se realizan varias acciones tendientes a conjugar la crisis: se desarrollan campañas educativas y se promulgan decretos de emergencia económica. Dentro de estos, se destaca la exención tributaria para inversiones en actividades productivas diferentes a la cafetera, especialmente en la industrial. Igualmente, se diseñan programas campesinos para organizar aldeas agrícolas en los diferentes pisos térmicos de la región.

Los efectos de las anteriores acciones se evidenciarán más tarde en medio de la mayor crisis cafetera que ha soportado el país en su historia. Esta crisis, que ha sido el resultado de varios factores confluyentes, enfermedades y la baja extrema en los precios internacionales, hubiera tenido indudablemente consecuencias desastrosas para Manizales si no se hubiera logrado, medianamente, la diversificación productiva. Después de un siglo, se han comenzado a romper los lazos de dependencia casi exclusiva del café, gracias a las medidas tomadas en la década de los '80.

RECUADRO VI-5

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN MANIZALES

Manizales presenta dos espacios de actividad económica: un espacio urbano industrial y un espacio rural agrícola de mediano desarrollo, especializado en productos de exportación.

En el espacio urbano coexisten actividades modernas, industriales y de servicios, con actividades informales y tradicionales. La industria de Manizales equivale al 80-90% de la actividad departamental. El comercio es básicamente minorista y tradicional, a excepción de los subsectores de alimentos (supermercados). Entre los servicios, resalta el comportamiento del sector financiero y de otros servicios especializados (informática, telemática, robótica).

Sector industrial

Funcionan alrededor de 400 plantas que producen una gran variedad de productos, desde café trillado hasta pilas eléctricas, textiles, herramientas agrícolas, cemento, materiales de construcción, madera y sus manufacturas, aparatos mecánicos, derivados del café, cerveza, chocolates, vestuario, productos químicos orgánicos e inorgánicos, electrodomésticos, artículos plásticos, alimentos manufacturados, manufacturas de cuero, alcohol y licores.

En conjunto, incluyendo las pequeñas industrias y las empresas familiares, ocupan unas 13 000 personas en empleos directos. Otras actividades, como el comercio, transporte, banca y servicios ocupan otros 45 000 empleos directos.

Sector agropecuario

A pesar de la crisis, la producción cafetera continúa siendo el pilar más importante del sector agropecuario regional. La producción de café presenta 2 313 Ha. Plantadas, que arrojan una producción de café de 1 334 toneladas por año.

Sector comercial

La proporción de la inversión neta registrada en la cámara de comercio de Manizales para el sector comercial entre enero y diciembre de 1995, disminuyó con respecto al año anterior (5,7% frente al 17,5% en 1994). Sin embargo, en cuanto a la constitución de sociedades, aumentó su participación (de 29,4% frente a 22,5% de 1994).

Sector de la construcción

En Manizales, la actividad constructora, hasta abril de 1995, tuvo un comportamiento creciente pero en el segundo semestre del mismo año se desaceleró. Como resultado las licencias de construcción aprobadas por Planeación Municipal pasaron de 257 134 m² en 1994 a 241 800 m² en 1995, lo que representa una tasa de -6%.

Realizando un análisis comparativo que permitiera constatar lo anterior, se encontró que la inversión con destino a la constitución de sociedades constructoras que registra la Cámara de Comercio de Manizales disminuyó un 48% entre 1994 y 1995. Perdió participación con respecto al total del valor de las sociedades constituidas al pasar del 15% en 1994 al 7% en 1995.

c) CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS

La ciudad se encuentra dividida políticamente en 11 comunas en el área urbana y 7 corregimientos en el área rural. Los criterios que se tuvieron en cuenta para determinar las comunas fueron, principalmente, la combinación de los aspectos físicos territoriales y sociales. Esta división tiene el objetivo de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local. La estructura urbana es caracterizada por una fuerte centralidad que puede apreciarse en la concentración de actividades y equipamientos en unos cuantos sectores de la ciudad, contrastando con su escasez en vastos sectores de la misma, que son ocupados por los estratos bajos de población.

Según los resultados del último Censo del Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) de 1994, Manizales registra una población de 389 000 habitantes; el 93% de esta población se localiza en el área urbana y el 7% en el área rural. Las tasas intercensales de crecimiento demográfico han disminuido; para el periodo 1985-1990 la tasa fue de 2,5%, entre 1990-1995 la tasa esperada es de 1,9% y para el periodo 1995-2000 sería de 1,8%.

Para el año 1973, el 61% de la población de Caldas presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este indicador sufrió variaciones considerables para el año 1985; en Caldas el porcentaje de personas con NBI disminuyó en un 40.8%, lo que se tradujo en un 36.1% de la población con NBI en la Municipalidad de Manizales, registrando en el mismo período 22.3% en la ciudad.

En 1985 el 4.8% de la población de Manizales se encontraba en niveles de miseria, el 11% de los hogares presentaba alta dependencia económica y el 6% de ellos tenían niños con ausentismo escolar.

D) LA GESTIÓN URBANA EN MANIZALES

i) El Municipio de Manizales

Históricamente, el Municipio de Manizales ha compartido su rol de gestor y administrador del territorio con la Iglesia y con el Estado, bajo formas distintas que se pueden sintetizar en tres momentos:

- El período de tiempo comprendido desde la Fundación (1849) hasta la celebración del Centenario (1950). En este tiempo la institución eclesiástica ejerce el poder de organizar diferentes acciones en procura del bienestar de la localidad. La iglesia es determinante en la vida política y social de la ciudad.
- Un segundo período, entre el Centenario y finales de la década de los '80, caracterizado por la institucionalización del Estado como ente administrador de lo público que entra en escena a consecuencia de la secularización del país. Esta gestión laica y civil se determina por una acción administradora de los recursos del estado (impuestos, rentas, bienes) y con estos, desarrolla programas de mejoramiento social (salud, vivienda, educación), y acciones tendientes al mejoramiento urbano (calles, parques y áreas culturales).
- Un tercer momento es el actual, que se enmarca en el proceso de descentralización del país, la autonomía Municipal, y la participación comunitaria. Este momento está determinado económica y políticamente por los procesos de modernización del Estado y la internacionalización de la economía. El papel protagónico de la iglesia y el estado se comparte con el sector privado, al cual le compete liderar los programas de interés social, tales como: vivienda, salud, educación, telefonía, puertos, vías y transporte.

ii) Políticas socioeconómicas, de desarrollo urbano y medio ambiente

En 1995 se aprobó el Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI, con objetivos específicos de equidad social, eficiencia económica, recuperación y protección del medio ambiente.

En este plan se plantea la necesidad de consolidar en el tiempo las siguientes imágenes de ciudad:

- mantener a Manizales como «Ciudad Saludable»,
- consolidar a Manizales como «Ciudad Educadora»,
- construir el Biomanizales o la «Ciudad Ambiental».

Ciudad saludable. En 1996, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) acreditó a Manizales como «Ciudad Saludable» a nivel internacional. Este nombramiento obedece a un orientamiento de las políticas gubernamentales hacia un desarrollo humano de las clases menos favorecidas y a una asistencia social con amplia cobertura a nivel municipal.

Ciudad educadora y ciudad universitaria. El plan para «Manizales Ciudad Universitaria» tiene objetivos y políticas de desarrollo que pretenden ampliar la cobertura de los programas, evaluar la calidad de la educación para propiciar el desarrollo humano. Para considerar a Manizales como Ciudad Universitaria se ha iniciado una importante reflexión relacionada con la necesidad de evaluar los programas impartidos, la calificación de los docentes y la infraestructura física y de comunicaciones con que cuentan las universidades para prestar este servicio a nivel nacional e internacional. Desde entonces, la Secretaría de Educación del Municipio en conjunto con 7 universidades de la ciudad, trabaja en la gestión de programas y proyectos que permitan la consolidación de la imagen de Manizales como «Ciudad Universitaria y Ciudad Educadora».

Ciudad ambiental: el Biomanizales. El modelo de Biociudad propone como puntos centrales para su desarrollo el conocimiento del ecosistema, la eficiencia energética, la habitabilidad urbana, la implementación de tecnologías apropiadas y la educación ambiental para la participación ciudadana. El Plan de Gestión Ambiental para el Biomanizales (1997-2000) se constituye en una primera fase de desarrollo del plan ambiental municipal. En él se definen las políticas de áreas estratégicas para el desarrollo sostenible del Municipio, como son: agroturismo, transporte, educación ambiental recreativa, y manejo integral de residuos.

iii) Comportamiento de las finanzas públicas del Municipio

En la historia reciente del Municipio de Manizales, se establece una situación presupuestal deficitaria para los años 87, 88 y 89 y una situación de superávit para los años 1990 a 1994, resultados éstos últimos de un proceso de reordenamiento en las finanzas públicas con miras a mejorar la capacidad de inversión del Municipio.

A nivel de la composición del presupuesto, es significativo el repunte de la inversión como porcentaje de los gastos totales del Municipio, ya que mientras en 1986 constituía el 16.4% del total ejecutado, en 1994 representó el 60%. En cuanto a los gastos de funcionamiento, en 1986 representaban el 51.6% del ejercicio, y en 1993 disminuyeron su importancia al representar sólo el 24%.

Con respecto al servicio de la deuda, su incidencia a nivel de presupuesto ha oscilado entre un 6.7% y 16.6% entre los años de 1986 y 1993.

En el año 1989 entró en vigor la actualización y organización del catastro municipal, lo cual significó un crecimiento del 300% en el recaudo del impuesto predial (aumento de avalúos) y simultáneamente un crecimiento del 200% en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio por ajuste de índole interno.

En el período 1992-1994 hay un importante dinamismo que se ve reflejado en el crecimiento de las rentas gracias a:

- La sobretasa de la gasolina para financiar el plan vial.
- Introducción del “debido cobrar”.
- Reajuste de las tarifas del impuesto de industria y comercio.
- Cobro de impuesto de industria y comercio mediante retención en la fuente.
- Convenio de la división de apoyo fiscal del ministerio de hacienda para atacar la evasión, principalmente la evasión de impuestos de industria y comercio.
- Actualización catastral del Instituto Agustín Codazzi.

CUADRO VI-6
PRESUPUESTO MUNICIPAL 1988-1994 (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Presupuesto de rentas	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos Corrientes	74	92	87	90	85	72	62
Ingresos de Capital	26	8	13	10	15	28	38
Presupuesto de gastos	100	100	100	100	100	100	100
Funcionamiento	32	36	36	36	43	26	22
Inversión	53	42	46	46	42	64	62
Servicio de Deuda	15	22	18	18	15	10	16

Fuente: Secretaría de Hacienda de Manizales

E) PERFIL ORGÁNICO DE LA ALCALDÍA

El Municipio está integrado por un cuerpo colegiado de elección popular denominado Concejo, que aprueba las normas en virtud de las atribuciones específicas que le asigna la Constitución Nacional. Dependiente de este Concejo están los organismos de control, que son la

Contraloría y la Personería. Por otro lado, está el Poder Ejecutivo encabezado por la Alcaldía y las Secretarías del Despacho, al cual también pertenecen las denominadas entidades descentralizadas, que comprenden los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las demás entidades descentralizadas indirectas o de segundo orden. Las entidades descentralizadas se llaman así porque poseen autonomía administrativa y patrimonio propio, a diferencia de las secretarías, que dependen para la ejecución de sus acciones de los ingresos municipales y cuyo ordenador es el Alcalde. Estas entidades le permiten una mayor agilidad a ciertas actividades que requieren de autonomía y de procesos rápidos de decisión. El sector privado participa en las entidades descentralizadas de segundo orden.

RECUADRO VI-6
PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE
MANIZALES

Alcalde	Su función es dirigir, planear, organizar y controlar las actuaciones municipales, promover y actuar en todas las sesiones político-administrativas tendientes a la prosperidad económica y desarrollo social del Municipio
Concejo Municipal	Corporación administrativa de elección popular, integrada por 19 miembros, que se reúnen por derecho propio cuatro veces al año y extraordinariamente, cuando sean convocados por el Alcalde
Contraloría General	Cumple funciones de control y fiscalización del gasto público y de gestión y de resultados de la administración. Entidad de carácter técnico, dotada de autonomía administrativa y presupuestal
Personería	Entidad encargada de ejercer el control administrativo en el Municipio, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal. Ejerce las funciones del Ministerio Público que confiere la Constitución Política y la Ley, y las normas que le delegue la Procuraduría General de la Nación
Secretaría de Planeación	Organismo técnico y asesor de la Administración Central. Le corresponde fijar políticas, objetivos y estrategias adecuadas para conseguir un dinámico y armónico crecimiento del Municipio, mediante el estudio, e implementación del Plan de Desarrollo. Garantiza la correcta aplicación de las normas y reglamentos urbanos, rurales y demás relacionadas con el ordenamiento, crecimiento y desarrollo físico del área urbana y rural del Municipio
Secretaría de Desarrollo Comunitario	Promueve la organización, participación y desarrollo comunitario y fomenta la cultura y la recreación, mediante la orientación a la comunidad a través de los organismos participativos
Secretaría de Obras Públicas	Entidad responsable de la construcción, reparación y mantenimiento de toda la estructura vial, de los parques y bienes del Municipio, en coordinación con la Secretaría de Planeación Municipal, el Instituto de Valorización Municipal, el Ministerio de Obras Públicas, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, la

	Gobernación y las demás instituciones, departamentales o nacionales, que por normas vigentes o de hecho tienen la responsabilidad de concurrir directa o indirectamente al logro del mismo objetivo
Secretaría de Hacienda	Asesora al Alcalde y a la Junta de Gobierno en la formulación de la política fiscal del Municipio, ejecutando, administrando e incrementando sus recursos financieros. Se encarga de la selección, la adquisición de los recursos materiales, muebles y de los diferentes elementos de consumo que requiera la Administración
Secretaría de Salud	Encargada de dirigir, planear, organizar, ejecutar y controlar los servicios de salud del primer nivel de atención y los demás niveles que en virtud del principio de complementariedad se prestan en el Municipio de Manizales
Secretaría de Proyectos Especiales y Estudios Técnicos	Coordina y dirige los Macroproyectos de Manizales, basados en el programa de gobierno y en el Plan de Desarrollo
Secretaría de Organización de Sistemas	Elabora y actualiza el Plan Estratégico de Informática del Municipio para las diferentes áreas de la Administración Municipal
Secretaría de Educación	Planea, diseña y administra políticas, estrategias y programas para el sector educativo de conformidad con la legislación vigente
Secretaría de Tránsito y Transportes	Responsable del buen funcionamiento del transporte terrestre público y privado dentro de la ciudad de Manizales y de la circulación ágil y eficiente de las personas, animales y vehículos en concordancia con el Código Nacional de Tránsito Terrestre y el Estatuto Nacional del Transporte
Secretaría de Gobierno	Vela por la conservación del orden público, la seguridad y la tranquilidad, la moralidad, la economía y el sosiego público. Colabora con la rama jurisdiccional para lograr una correcta y oportuna administración de la Justicia
Tesorería Municipal	Ejerce las funciones de recaudo de todas las rentas e ingresos del Municipio, gira y paga oportunamente las obligaciones legales exigibles a cargo del Municipio, de acuerdo con la realización de los programas de la Administración Municipal

F) LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Los Concejos Territoriales de Planeación son las instancias de representación que garantizan la participación de los diversos sectores ciudadanos y que contribuyen a un mejor gobierno y a la construcción de un ciudadano más comprometido con el desarrollo de su ciudad.

La participación en Manizales es cualitativamente diferente, según el nivel en el que se involucra a la población: información, consulta, toma

de decisiones o ejecuciones. Lo mismo sucede en relación a su origen (endógena o exógena) y a sus formas de participación (directa o indirecta). A su vez, varía el nivel de eficacia y eficiencia cuando se trata de participación para la toma de decisiones, participación para la información o consulta.

En Manizales existen un total de 101 organizaciones legalmente constituidas, que intervienen fundamentalmente en acciones relacionadas con la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

RECUADRO VI-7

MECANISMOS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

Los mecanismos de participación directa son: el plebiscito, el referéndum, el cabildo abierto, la consulta popular y la revocatoria del mandato. La ley N° 134/94 los coloca al servicio de la ciudadanía, para ser utilizados en la promoción de reformas y a la vez, establece disposiciones sobre quienes pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional.

El plebiscito se entiende como el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente, con la firma de todos los ministros, mediante el cual apoya o rechaza una decisión del ejecutivo. No es un mecanismo de utilización por parte de los Alcaldes.

El Cabildo Abierto es la reunión de los Concejos distritales o municipales y de las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

La revocatoria del mandato se concibe como el derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido al Alcalde o Gobernador, solicitado por el 40% de los que votaron por él.

La consulta popular es la institución que permite al Presidente, Alcalde o Gobernador, consultar al pueblo para decidir sobre un asunto de trascendencia o interés nacional, departamental o municipal, según el caso. Se clasifica en Consulta Popular Nacional y Consulta Popular Territorial. En esta última, el Concejo debe tomar decisiones sobre la conveniencia de la consulta.

Las instancias de participación previstas son:

El Concejo Territorial de Planeación: En Manizales, el Concejo Territorial de Planeación está integrado por dos personas en representación del sector comunitario, dos en representación de los sectores económicos, dos en representación de los sectores sociales, dos comuneros; dos en representación del sector educativo y cultural, uno en representación del sector ecológico y una mujer en representación de las ONG's.

Las Juntas Administradoras Locales: Las Juntas Administradoras son instancias de participación y divulgación de los programas y proyectos de la Administración entre la ciudadanía; impulsan la descentralización mediante la integración de los intereses de las comunidades con las estrategias de la planificación territorial.

Juntas municipales de educación: La Ley General de Educación N° 115/93 creó una Junta Municipal de Educación. Este mecanismo de participación se ha convertido en soporte para los cambios socio-culturales.

Junta municipal de transporte: Está constituida por representantes de la administración municipal y el gremio de transporte público de la ciudad, el cual es privado en su totalidad.

Junta municipal de cultura: Conformada por los representantes de los estamentos culturales y artísticos de la ciudad y del sector gubernamental.

Junta municipal de recreación y deporte: Conformada por representantes de la Alcaldía y entidades relacionadas con la recreación y el deporte en la ciudad.

Se destacan los siguientes programas municipales realizados con la participación ciudadana y dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida:

- *El reciclaje como medio de desarrollo.* Busca definir un conjunto de mecanismos y acciones que permitan desarrollar conciencia del reciclaje, como una alternativa de educación, empleo, producción y protección al medio ambiente.
- *Manejo integral de residuos sólidos.* Programas para:

- el apoyo técnico, económico y financiero a las empresas de servicios públicos de aseo urbano, creadas por las organizaciones sociales de recicladores, las organizaciones comunitarias y las organizaciones solidarias.
 - promover la reglamentación, planeación y desarrollo de sistemas de aseo y saneamiento básico, por parte de la Administración con la participación comunitaria.
 - convertir los modelos de privatización de los servicios de aseo urbano en procesos generadores de empleo y desarrollo sostenible.
- introducir tecnologías apropiadas para el manejo adecuado de residuos producidos por el país.

- *Promoción al civismo.* Programas para comprometer y consolidar la participación ciudadana en el manejo y cuidado del entorno para establecer en él, su sentido de pertenencia.

- *La recuperación y conservación del paisaje.* Pretende la utilización del potencial recreativo de la ciudad en todas aquellas áreas residuales, bordes urbanos, senderos y calles de propiedad del municipio, para el uso activo de sus habitantes:

- Programas para la intervención en defensa del paisaje como patrimonio ciudadano, en aquellas vías que por sus características topográficas y de localización se les debe dar un manejo con criterios estéticos y paisajísticos y su concepción como espacio apropiable para el uso y disfrute de la comunidad.
- Programa para apoyar el mejoramiento de corredores viales mediante una adecuada arborización en sectores urbanos.
- Programas para involucrar en el sistema de zonas verdes del espacio público, áreas de valor y potencial ambiental que puedan ser utilizadas y rehabilitadas para el esparcimiento.

G) CONSIDERACIONES FINALES

Sobre la base del diagnóstico realizado, de las encuestas realizadas, talleres participativos y seminarios, se definieron dos propuestas relacionadas con la ejecución del Plan de Desarrollo Manizales Siglo XXI.

- Sistema de monitoreo, seguimiento y control de la actuación del Plan de Desarrollo Manizales Siglo XXI.
- Sistema de difusión, divulgación y conocimiento del Plan de Desarrollo Manizales Siglo XXI en los distintos sectores comunitarios, ciudadanos, empresariales y científicos de la ciudad

La fase posterior a la aprobación del Plan es tan o más importante que la precedente y tiene que conformarse como un contrato de involucramiento por parte de las instituciones públicas y privadas comprometidas y la sociedad civil.

2. SISTEMA DE DIFUSIÓN, DIVULGACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO MANIZALES SIGLO XXI

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El proceso democrático de apertura a la participación ciudadana impulsado por la nueva constitución colombiana fue un proceso de difícil concertación en el caso de Manizales. Esto puede explicarse al menos por dos razones. De un lado, la clase política manizaleña no está del todo convencida de los beneficios de la democracia participativa y por otro lado, existe una escasa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el desarrollo de la ciudad. En efecto, la participación no consiste sólo en la consulta a la comunidad a través de encuestas o de cualquier otra forma de información, sino en involucrarla en las diferentes etapas de la toma de decisiones.

El Plan de Desarrollo de Manizales Siglo XXI vislumbra para el futuro imágenes de ciudad ambientalmente sostenible y saludable que encuentran aprobación nacional e internacional, pero no logra trascender con estas imágenes a la mayoría de los habitantes de la ciudad. Es necesario rescatar el protagonismo de la sociedad civil para que sea ella misma, a través de sus organizaciones, quien asuma el papel de construir las ciudad y de hacer las transformaciones urbanas que requiere el municipio y que se manifiestan en el Plan de Desarrollo. En este contexto, los gobernantes son importantes como representantes de intereses de la ciudadanía que los elige para dirigir la gestión urbana.

Uno de los escollos que ha enfrentado la gestión de ciudades es la falta de información o la inconsistencia de la misma. Cada vez se hace más evidente la necesidad de la democratización, claridad y profundidad de dicha información en los procesos de participación comunitaria y en los de planificación. En este sentido, el diseño de sistemas de divulgación es vital por las amplias posibilidades de cobertura en sus diferentes modalidades, por su capacidad de penetración y de formación de opinión en la población.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

i) Características generales del sistema.

Se propone tener un Centro de Difusión y Divulgación de apoyo en aspectos técnicos de procesamiento de información y de distribución de la información, localizado en la Administración Municipal, con cinco centros satélites.

Los cinco centros se ubicarán en los diversos entes que tiene la Alcaldía, como Casas de la Cultura, Centros de Atención a la Comunidad, Universidades, oficina de Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales, Oficinas de organizaciones no gubernamentales, o en los Observatorios Urbanos previstos para el Sistema de Monitoreo del Plan de Desarrollo. Asimismo, es necesario instalar sitios de divulgación en lugares de alta concentración de público.

El Centro de Divulgación y Comunicaciones estará encargado de la dirección, coordinación y control de las comunicaciones, así como de la divulgación que requieran los diversos programas y proyectos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal. Además, mantendrá informada a la ciudad sobre los planes y políticas que la administración Municipal desarrolla y velará en asesorar en los aspectos que tengan que ver con la imagen de la ciudad y la imagen institucional.

La difusión se instrumentará a través de medios de educación y publicidad que facilitan la comunicación, como centros de información o bancos de datos, bases bibliográficas, medios escritos y hablados, publicaciones y documentos sobre los avances de las ejecuciones del Plan de Desarrollo municipal. Los informes sobre el estado de gestión municipal se presentarán como periódicos, boletines, ruedas de prensa e informes televisivos. Todo esto complementado con talleres y mesas de trabajo en torno a la información que se ofrece.

Se han seleccionado la difusión y la comunicación de cuatro ideas relevantes contenidas en el Plan de Desarrollo.

La biociudad: Pretende orientar el desarrollo de la ciudad hacia la sostenibilidad ambiental de la misma y la región. Se orienta a lograr una planificación ambiental, a partir de procesos de gestión compartida y orientada a solucionar problemas en torno al manejo adecuado y compartido del Parque Nacional de los Nevados, a conocer y valorar el paisaje natural del área urbana y rural, al mejoramiento de la calidad habitacional de los asentamientos urbanos y rurales y a disminuir la marginalidad urbana.

Ciudad región: La Ciudad Región reconoce la identidad de cada centro y fomentará su fortalecimiento al interior del área metropolitana. Cada territorio municipal alimentará la generación de polos de desarrollo cultural e industrial, logrando generar una red estratégicamente ubicada en el territorio.

Sesquicentenario de la ciudad y educación para la participación: Se aprovecha el cumpleaños de la ciudad para construir un proceso de acercamiento a los planteamientos de integración con la región centro sur del Departamento de Caldas.

Consolidación de las imágenes de ciudad educadora, universitaria, saludable y sostenible: La labor del sistema de divulgación y difusión debe realizarse en diferentes niveles para atender diversos grupos de población con necesidades informativas diferentes. Así, por ejemplo, debe haber un primer nivel básico que plantee los criterios fundamentales relativos al Plan de Desarrollo y que permita comprender la importancia de la ciudad, su crecimiento y el hecho esencial que éste es una responsabilidad de todos. Este primer nivel es lo que se podría denominar “Alfabetización en la Gestión y la Planificación”, como responsabilidad conjunta de dirigentes, sector educativo, medios de comunicación, y entidades públicas y privadas.

ii) Los actores involucrados

El Municipio es el actor vértice, a través del Centro de Divulgación y Comunicaciones, de nueva creación, el cual es receptor y difusor de la información.

El centro está en permanente relación con las dos secretarías de mayor relevancia en cuanto a manejo de la información y atención a la comunidad: la Secretaría de Planeación y la de Desarrollo Comunitario. Está previsto un Comité para coordinar y asesorar el funcionamiento del centro. Está compuesto por el delegado del Alcalde, los secretarios de Planeación y Desarrollo Comunitario, un miembro de control interno y el Director del Centro. El poder ejecutivo, encabezado por el Alcalde y las Secretarías de Despacho, toma las decisiones frente a la información pertinente a divulgar.

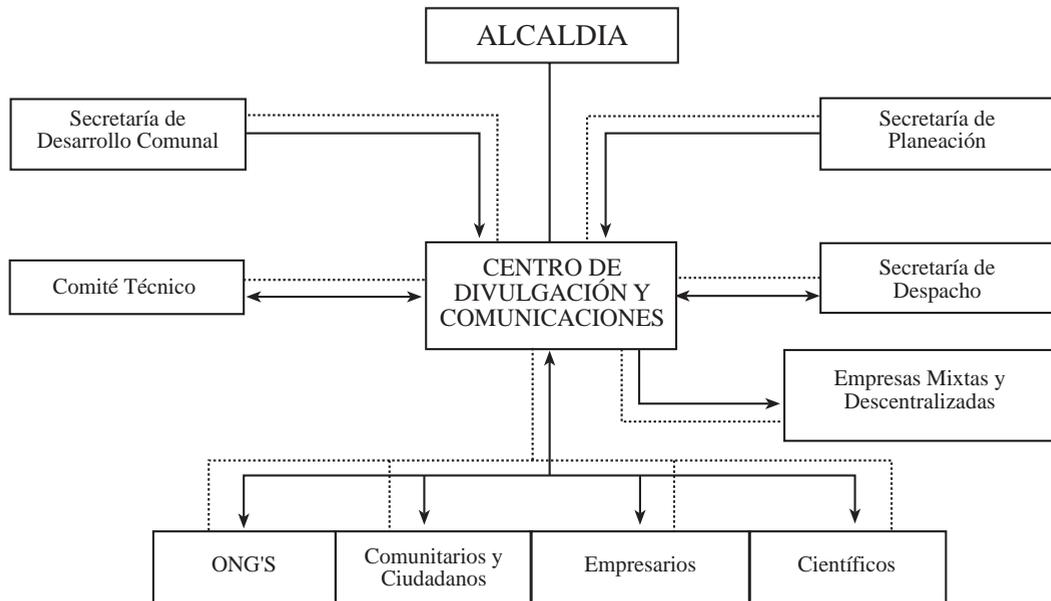
Los centros municipales de atención a la comunidad, como las Oficinas de Queja y Reclamos, de Atención a la Comunidad, de Promoción Comunitaria, hacen parte de la red municipal.

Los actores externos a la Municipalidad son los grupos organizados de ciudadanos, las asociaciones o grupos de base, como las Juntas Administradora Locales y las Juntas Administradoras Comunitarias.

También lo son las instituciones privadas y estatales de apoyo a la divulgación y a la producción de la información, como las universidades, la Cámara de Comercio, las organizaciones no gubernamentales.

Las relaciones entre los actores son esquematizadas en el siguiente cuadro.

GRÁFICO VI-4
ESQUEMA DE RELACIONAMIENTO DEL CENTRO DE
DIVULGACIÓN Y COMUNICACIONES



iii) Funcionalidad del sistema

Se plantea un montaje del centro en 4 fases, que pueden ser consecutivas o paralelas:

Fase de capacitación y educación sobre planeación participativa. Esta fase debe orientarse a dar a conocer los lineamientos de la planificación en relación a:

- la planeación participativa, a quién está dirigida, cómo se ejecuta, se evalúa y por qué se debe realizar.
- los contenidos de Plan de Desarrollo Municipal, las diferencias entre un plan sectorial, un zonal y planes de desarrollo institucionales u operativos.
- los mecanismos, instrumentos, técnicas y formas de participación que tiene la comunidad en el sistema de planeación.
- aspectos legales de la planeación actual en Colombia y funciones del Concejo Territorial de Planeación.

Fase puesta en marcha del Centro de Difusión y Comunicaciones de la Alcaldía:

- La Autoridad competente debe decretar la reestructuración de la oficina de divulgación y prensa, creando el Centro de Difusión y Comunicaciones de la Alcaldía.
- Consecución de equipos y dotación general del centro. Selección del personal vinculado al Centro de Difusión y Comunicaciones.
- El personal puede provenir de la reubicación de otras dependencias, por nueva contratación o por concurso.
- Instalación de redes para el manejo de sistemas desde el Centro a las diferentes oficinas de la Alcaldía.
- Selección de los instrumentos más apropiados para iniciar el proceso de difusión.
- Establecimiento de canales desde el centro a los diversos actores sociales.
- Lanzamiento del centro a nivel de la ciudad. Apertura de licitaciones, concursos y propuestas para el diseño de instrumentos.

Fase de autogestión comunitaria. En esta fase será la comunidad la encargada de alimentar y mantener el Centro de Difusión en cuanto se refiere a la información. Los diversos estamentos de la ciudadanía serán los encargados de la relación directa con los entes externos.

Fase de control y monitoreo. Desde el momento en que el Centro empieza a ser operativo, se debe iniciar un proceso de evaluación y control que permita detectar el tipo de información recibida por los ciudadanos, los posibles cambios a los mecanismos e instrumentos empleados, la funcionalidad, eficiencia y eficacia del Centro.

Operatividad y relaciones con la ciudadanía. Para una mayor eficiencia en la comunicación, el centro tendrá bases en diferentes partes de la ciudad, conformadas de la siguiente manera:

- Se dividirá la ciudad en cuatro sectores, considerando la existencia de casas de la cultura o centros de atención a la comunidad.
- En cada uno de estos centros se colocará una oficina/punto de atención e información.
- Esta oficina será atendida por un funcionario de la Alcaldía o por un ciudadano de la comunidad que quiera apoyar esta función.

Los criterios fundamentales del sistema de difusión son circularidad y retroalimentación, como elementos que permiten la participación.

Circularidad. El mensaje emitido por el emisor es respondido por el receptor, provocando un nuevo mensaje en el emisor y así sucesivamente, en una cadena en la cual es casi imposible hacer distinciones tajantes

entre emisores y receptores. Esta característica sólo se puede dar si el Centro de Difusión y Comunicaciones considera la circularidad como criterio fundamental en busca de la participación de la ciudadanía.

Retroalimentación. La información transmitida por el emisor es evaluada por el receptor, quien elabora una nueva información y la devuelve al centro, que la debe procesar y retransmitir en los siguientes acercamientos y comunicaciones.

La difusión difundida debe:

- Contribuir a la creación de una conciencia sobre temas de planificación y valores en la gestión e información veraz.
- Difundir la problemática de la creación de la ciudad y la importancia de la participación para la construcción de las proyecciones del plan, así como las normas y el contexto cultural para entender la gestión urbana.
- Ofrecer mecanismos de participación a la sociedad civil en la gestión urbana.

Funcionalidad metodológica. Los mensajes sobresalientes sobre el Plan de Desarrollo y sobre la gestión urbana son elaborados y recibidos de parte de la comunidad y entran al flujo informativo que se da al interior de la Alcaldía. En el Centro de Difusión se determina la divulgación más acertada, se definen los medios, instrumentos y mecanismos para llegar a la población externa. Este proceso se ayuda de los nuevos instrumentos y guías de gestión, que son fruto de la retroalimentación que se ha producido desde los diversos actores. Estos instrumentos se someterán a la aceptación de la comunidad, lo cual se medirá en la participación y conocimiento de parte de la población sobre los procesos de avance del plan y la gestión en la ciudad.

iv) Características técnicas del sistema

La permanente comunicación, observación y análisis del entorno será función principal del centro, de tal manera que interactúe con las demás dependencias de la Alcaldía en forma coordinada y de impacto para la gestión municipal. Con este fin, debe establecer canales de comunicación, información y concertación de acciones con las Secretarías Municipales de Salud, Educación y Obras. El entorno del centro está constituido por las Secretarías de Despacho de la Alcaldía, la ciudad, los espacios empresariales, científicos, políticos, de la comunidad, ciudadanos y las empresas mixtas.

Criterios en el diseño. El sistema de difusión tiene que ser alimentado con:

- Proyecciones de la gestión municipal.
- Información necesaria y de fácil comprensión; por ejemplo, obras a realizar por sectores.

- Información de ejecución presupuestal.
- Actuaciones políticas y administrativas.
- Índices de cumplimiento de los programas y proyectos planteados en los programas de gobierno.
- Cumplimiento de peticiones de la comunidad.
- Informes de gestión.

Criterios de actuación. El sistema debe dar respuesta a otras situaciones conexas, tales como la demanda del público y la necesidad de incorporar las preocupaciones de la comunidad en la planeación y la gestión urbana municipal. Tiene que surgir de las bases normativas que incorporen todos los aspectos referidos al derecho de los ciudadanos de conocer y tener acceso a la información del Municipio en materia de gestión urbana municipal.

Métodos para la divulgación. Los canales privilegiados de difusión de la información sobre el Plan de Desarrollo son los siguientes:

- El sector educativo, con las diversas instancias que éste presenta, como la Junta Municipal de Educación, los núcleos educativos, las asociaciones de padres de familia, los alumnos de escuelas, colegios y universidades.
- Las asociaciones de profesores y profesionales son uno de los medios más importantes dentro de este canal de difusión.
- Las instancias al interior de la Alcaldía, como la oficina de quejas y reclamos, la oficina de atención a la comunidad, la Junta Municipal de Deportes y la oficina de promoción comunitaria de la Secretaría de Desarrollo Comunitario.
- El sector político, desde los centros de encuentro de los partidos, llámense casa del partido o directorio, son canales de información que actúan permanentemente y que pueden asumir la función y la responsabilidad de ofrecer una información seria y acertada a los que participan de sus actividades.
- Los gremios asociados a los diversos sectores (agrícola, ganadero, industrial, pecuario) podrán participar en foros y talleres de información.
- Las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones o grupos de base, como las JAL, las JAC y las diversas formas de organización de la comunidad.

Contenidos de los materiales para la difusión:

- Los macro-proyectos de la Alcaldía.
- Los proyectos que la Alcaldía ejecuta desde la Secretaría de Desarrollo Comunitario.
- Los resultados del monitoreo de la implementación del Plan de Desarrollo, como está previsto en el Sistema de Monitoreo del Plan.

Distribución:

El material, producido por el Centro y las comunidades, se distribuirá en diferentes etapas. La Alcaldía será la distribuidora inicial; después, los entes comunitarios y finalmente lo hará la Alcaldía y la comunidad, conjuntamente. La distribución se hará a través de la inclusión del material en el periódico dominical, en la facturación, en la entrega de información en las diversas oficinas y a través de los proyectos directos con la comunidad. Se tendrá acceso a la información en todos los centros de atención al público en las diversas comunidades y donde la Alcaldía realice acciones de tipo recreativo, cultural, y administrativo.

c) MARCO INSTITUCIONAL

La Oficina de Divulgación y Prensa es actualmente la instancia encargada de la información, divulgación y manejo de la imagen de la Administración en general. Esta oficina es la instancia más adecuada para implementar y operar el sistema de divulgación del Plan de Desarrollo y se puede transformar en el Centro de Difusión y Comunicaciones de la Alcaldía. Esta transformación requiere de un Decreto del Concejo Municipal que le amplíe las funciones, le asigne recursos y responsabilidades.

Asimismo, el Concejo debe legislar sobre:

- Derecho al acceso de la información en poder de las distintas fuentes institucionales (Estado, Municipio, o fuente local).
- Obligación de los ciudadanos particulares (personas jurídicas y naturales) a suministrar información al Estado.
- Establecimiento de un fondo de difusión local destinado a financiar el sistema de difusión e información.
- Determinación de una partida presupuestal anual para financiar las ejecuciones del sistema.

El ejecutivo debe reglamentar la parte operativa del sistema de difusión, en particular sobre:

- Procedimientos que regulen el acceso a la información en poder del gobierno municipal por parte de los particulares.
- Procedimientos para la difusión de la información en poder del Estado Municipal.
- Reglamentos sobre los contenidos de los informes de gestión.
- Establecimiento de guías directrices que fijen los criterios de la difusión.
- Mecanismos que permitan la difusión tanto al interior como al exterior de la municipalidad.
- Criterios para la estandarización de la información a fin de que se homogeneicen y se recupere bajo un formato estable.

- Criterios para la conformación de los diferentes productos que pueden ser utilizados para obtener información, bancos de datos, redes electrónicas.
- Mecanismos institucionales que permitan coordinar la información.
- Procedimientos para incorporar a la comunidad en los procesos de emisión de información y captura de información.
- Mecanismos de introducción de los instrumentos en los barrios, comunas y ciudadanía en general.

El proceso de transformación de la Oficina de Divulgación y Prensa en el Centro de Difusión y Comunicaciones necesita de recursos técnicos de infraestructura, equipos y de recursos humanos. El mismo número asignado a la actual oficina de prensa podría ser una base, pero con un nivel o perfil profesional de acuerdo a la función que deben cumplir.

El centro contará con otro personal externo que apoyará y cooperará con su funcionamiento como son los corresponsales y periodistas de diversas emisoras y medios escritos de la ciudad.

El Centro debe estar en permanente relación con las dos secretarías, de Planeación y de Desarrollo Comunitario, las cuales figurarán como instancias proveedoras de información y ejecutoras de acciones. Ambas se conciben en el proceso de proveer información, tanto en el proceso de emisión como de retroalimentación y recepción.

D) RESULTADOS ESPERADOS

El primer resultado esperado es la creación, puesta en marcha y funcionamiento de un Centro de Difusión y Comunicaciones de la Alcaldía de Manizales.

Este centro apunta a:

- Acercar el Plan de Desarrollo a los funcionarios y actores de la ciudad, de tal manera que se convierta en un instrumento cotidiano de trabajo en la planeación municipal.
- Informar a la ciudadanía sobre los avances, limitaciones y actuaciones de la administración municipal con respecto al Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI.
- Vincular a la ciudadanía manizaleña en la realización, control y evaluación de las acciones del Plan de Desarrollo de Manizales.
- Propiciar espacios de comunicación, acercamiento y generación de propuestas conjuntas entre la sociedad civil y la Alcaldía para el logro de las imágenes-objetivos de ciudad.
- Inclusión de la población en el proceso continuo de actualización del Plan de Desarrollo, comprometiéndola frente al desarrollo ur-

bano sostenible de la ciudad y frente a la problemática económica, social y ambiental.

- Permitir a los diversos sectores que generen propuestas en torno al desarrollo sostenible de la ciudad, buscando mayor integración entre los protagonistas de la construcción de la ciudad y los planificadores urbanos.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

- El Centro de Divulgación y Comunicaciones de la Alcaldía entrará en funcionamiento a partir de la aprobación, por parte del Concejo Municipal, del Decreto que reestructura la oficina de Divulgación y Prensa, ampliando las funciones, los recursos y responsabilidades.

- Consecución de equipos y dotación general del centro. Selección del personal vinculado al Centro de Divulgación y Comunicaciones.

- Instalación de redes para el manejo de sistemas desde el Centro a las diferentes oficinas de la Alcaldía.

- Selección de los instrumentos más apropiados para iniciar el proceso de difusión.

- Lanzamiento del centro a nivel de la ciudad. Apertura de licitaciones, concursos y propuestas para el diseño de instrumentos.

Los recursos para el funcionamiento del Centro de Divulgación y Comunicaciones serán garantizados por:

- Aportes en dinero de parte de la administración municipal.

- Aportes en especie y recursos humanos que la Alcaldía actualmente asigna a la oficina de prensa.

- Aportes por cofinanciación de entidades que establezcan convenios con la Alcaldía.

- Capacidad o fuerza de trabajo que aportan ciudadanos y comunidades en tareas de distribución u otros oficios.

- Aspectos administrativos y operativos.

Durante el 1998, el Centro de Difusión y Comunicaciones de la Alcaldía, entrará en funcionamiento cuando se transforme la oficina de Divulgación y Prensa en la instancia municipal que se propone, lo cual le amplía las funciones y le asigna recursos y responsabilidades.

La Administración Municipal, desde la Secretaría de Planeación, ya asignó una partida presupuestaria para realizar una primera fase consistente en capacitación sobre aspectos de planeación participativa.

3. EL SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MANIZALES SIGLO XXI

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En el Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI, se plantea la necesidad de consolidar en el tiempo distintas pero complementarias imágenes de ciudad: mantener a Manizales como “Ciudad Saludable”; consolidar a Manizales como “Ciudad Educadora” y, construir el Biomanizales o la “Ciudad Ambiental”.

El Plan tiene sus objetivos enmarcados dentro de políticas socioeconómicas y ambientales bien definidas y ha incorporado algunos indicadores de funcionamiento como parte integral del Plan. Estos indicadores, por ser numerosos, muy diversos y de difícil construcción, no han permitido una evaluación, control y seguimiento de la implementación del mismo, y además no se han definido las entidades responsables del suministro oportuno de la información.

La Secretaría de Planeación, que es la unidad encargada de evaluar el desarrollo del Plan, no cuenta con los instrumentos y mecanismos necesarios para hacer seguimiento a las políticas del Plan. Esta responsabilidad se encuentra dispersa en todas las secretarías municipales, sin que exista una unidad donde se integre, analice y sistematice la información.

La Secretaría de Organización y Sistemas es la encargada de suministrar la información oportuna para el logro de una mayor efectividad del Plan de Desarrollo. Actualmente coordina la política de gestión moderna al interior del municipio y recopila la información necesaria para hacer el seguimiento de los proyectos presentados al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM). El financiamiento de los proyectos está subordinado a una evaluación de costo-beneficio y a una priorización respecto al cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo.

La mayor dificultad detectada está en la estructura operativa de las Secretarías de Planeación y la de Organización y Sistemas, entre las cuales no existe articulación para realizar el seguimiento y aplicación de las políticas.

En los últimos tiempos, universidades locales, empresas privadas abastecedoras de servicios, y algunas políticas de medio ambiente, han logrado avances significativos en los sistemas de monitoreo y han definido nuevos indicadores de eficiencia, aportando metodológicamente en la construcción de indicadores y en la recolección periódica de la información.

El sistema de monitoreo, control y seguimiento del Plan engloba indicadores de calidad socioeconómica y ambiental más manejables y

efectivos y articula, en un nuevo, diseño los actores involucrados en las etapas de implementación del Plan.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

i) Características generales del sistema

El sistema de seguimiento, evaluación y control de la actuación del Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI se plantea como un instrumento de apoyo para el mejoramiento de la gestión urbana en el Municipio de Manizales.

Este sistema integra el componente social, económico y ambiental y define factores, variables e indicadores para evaluar y apoyar la formulación de los programas y proyectos que son parte de la política de desarrollo urbano sostenible, propuesta por el Plan. Así, se decidió integrar al sistema los indicadores más relevantes para cada uno de los componentes, teniendo en cuenta la factibilidad de su medición y aplicación.

Para facilitar su funcionamiento, el sistema integra a la administración municipal con las universidades locales. Para ello, se lograron acuerdos y convenios entre el Municipio y las instituciones universitarias que actualmente desarrollan la investigación y gestión en la planificación del desarrollo sostenible de Manizales. Estas investigaciones fueron un punto importante de partida para la el diseño del sistema y lo serán para la puesta en funcionamiento del “Semáforo de Calidad Urbana del Municipio de Manizales”. La utilización del semáforo como expresión de calidad urbana del municipio permite que la comunidad, mediante códigos de fácil comprensión, identifique la realidad urbana de la ciudad y apoye los procesos de gestión y planificación local.

La estructura del sistema se basa en observatorios urbanos distribuidos en la ciudad como punto de comunicación entre la comunidad y la Municipalidad y en el centro de Procesamiento de la información ubicado en la Municipalidad, el cual está asistido por dos Centros de respaldo. Un comité técnico al interior de la Alcaldía esta encargado de la coordinación de todo el proceso.

ii) Los actores intervinientes

La Secretaría de Planeación y la de Organización y Sistemas junto con la Universidad de Caldas y la Universidad Nacional, son las entidades responsables del sistema.

Se propone que la vinculación de estas instituciones se realice por convocatoria. Esta convocatoria debe estar acompañada de una presentación de la propuesta del sistema y de un documento que sintetice y describa los objetivos, el modelo de operación y las responsabilidades institucionales en el suministro de la información.

El Comité Técnico Coordinador

Las funciones de administración del sistema consisten en la planeación de su operación, su desarrollo, la coordinación y supervisión de los diferentes «actores» que en él participan y los distintos procesos que lo conforman, al igual que la toma de decisiones relacionada con los aspectos técnicos y operativos. Además, le compete tomar decisiones sobre la inclusión de nuevos indicadores o la modificación de los existentes.

Este Comité debe estar conformado de la siguiente manera:

- El Secretario de Organización y Sistemas o su representante.
- El Secretario de Planeación o su representante.
- El coordinador del Centro de Procesamiento y los coordinadores de los dos Centros de Respaldo.
- Un representante de los coordinadores de los Observatorios Urbanos.
- Un representante de las instituciones de apoyo.

Las instituciones de apoyo

La denominación de institución de apoyo se le asigna a aquellas entidades o dependencias de éstas, de naturaleza pública o privada, cuyo papel es el de suministrar datos o información útil al sistema, contribuir con la divulgación de sus resultados, apoyar sus procesos en los aspectos operativos y directivos. Entre otras: las Secretarías del Despacho, las entidades descentralizadas de primer orden, los institutos de investigación, los gremios, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el Centro Regional de Estudios Cafeteros y la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

La Comunidad

La comunidad es sus formas de asociación, los grupos cooperativos y organizaciones no gubernamentales, los líderes comunitarios que participan en el proceso de registro de datos y en la evaluación de los programas y proyectos del Plan

El Concejo de Gobierno

Es el responsable de definir los proyectos que se deben ejecutar para alcanzar las metas en un tiempo determinado. Además de esto, a medida que se conozcan resultados, y con ellos el impacto de los proyectos en los diferentes indicadores, al Concejo de Gobierno le corresponde tomar decisiones relacionadas con la ejecución de nuevas actividades y la realización de nuevas inversiones.

El Concejo Territorial de Planeación Municipal

El Concejo Territorial de Planeación Municipal fue creado como instancia autónoma y espacio para la participación de los ciudadanos y sus organizaciones. Es la máxima representación de la sociedad civil en los procesos de planificación de las diferentes unidades territoriales.

El Equipo auditor

Este equipo, que debe ser completamente independiente de los demás actores del sistema, es el responsable de ejercer la supervisión y el control de cada una de las operaciones, con el fin de asegurar su correcta ejecución y el cumplimiento de sus metas. Dada la existencia de una oficina de control interno en la alcaldía municipal, se debe considerar su participación directa en el equipo auditor.

iii) Funcionalidad del sistema

Se detallan a continuación los procesos operativos:

Registro de datos. Esta fase contempla todas las actividades mediante las cuales ingresan nuevos datos al sistema. En ésta, los datos se obtienen de mediciones directas de situaciones reales o como el resultado del procesamiento de información realizado en varias de las instituciones de apoyo. Este sistema posee dos grupos de fuentes de datos. El primero de ellos lo conforman todas aquellas instituciones públicas y privadas que producen habitualmente información útil para el sistema. El segundo grupo está constituido por líderes comunitarios, quienes serán responsables de suministrar datos a partir de medidas tomadas directamente por ellos, según se determine en la definición de indicadores y de los datos primarios que los componen. La obtención y registro de cada dato de entrada, sea dato primario o indicador, debe ser responsabilidad de una de las instituciones de apoyo del sistema o de los observatorios urbanos.

El sistema permite manejar diferentes niveles o tipos de unidades territoriales. Así puede manejar datos primarios e indicadores a nivel de barrio, comuna, ciudad, región o país. Un indicador puede contener caracterizaciones diferentes para diferentes tipos de unidad territorial, a pesar de poseer en el sistema una definición y unas características generales.

Acopio de datos. Corresponde al envío de datos desde los puntos de registro a la central de procesamiento de información, la cual estará ubicada en la Secretaría de Organización y Sistemas del municipio, incluyendo el almacenamiento de los datos en la computadora central, previo a su procesamiento.

La existencia de dos Centros de Respaldo al Centro de Procesamiento, permite que en ellos se realice el acopio de los datos de manera alternativa, por motivos de dificultad de hacerlo en el Centro de Procesamiento o como medio de distribuir las cargas de trabajo.

Las entradas de este proceso del sistema, son los registros de datos elaborados en el proceso anterior, mientras que sus salidas corresponden a los archivos en medio magnético, con todos los datos requeridos para la fase de procesamiento de información.

Procesamiento de datos. Este proceso contempla todas las actividades de agrupación, ordenamiento y cálculo de los datos con el fin de obtener el conjunto de indicadores que muestran el estado del municipio y en especial el impacto de las acciones contempladas en el Plan de Desarrollo. Además, se producen análisis de variación de los indicadores en el tiempo y se tienen informes comparativos de la ciudad con respecto a otras unidades territoriales usadas como referencia.

Las entradas de este proceso del sistema, son todos los datos suministrados por las instituciones de apoyo y por los observatorios urbanos. Antes del proceso definitivo de datos de cada período, se requiere una verificación de los datos faltantes y debe generarse un llamado de atención para las instituciones o personas responsables de éstos. La calificación de quienes tienen la responsabilidad de reportar datos al sistema se hace mediante un modelo de semáforo, de tal modo que quienes han cumplido con el reporte de datos dentro del plazo normal tienen una calificación de *Verde*, aquellos que reportan los datos en una fecha posterior al plazo normal de acopio, pero antes de la fecha de procesamiento, se hacen merecedores a un *Amarillo*, y quienes aún llegada la fecha de procesamiento, no han cumplido su compromiso de reporte de datos, serán calificados con *Rojo*.

El modelo de procesamiento de datos lo determina la definición de los indicadores y se realiza en el momento en que cada uno de éstos sea ingresado al sistema. Los resultados entregados en esta fase del sistema son todos los indicadores que determinan el estado de la ciudad en los campos ambiental, social y económico (o en todos los componentes, factores y variables que se incluyan en el sistema), y los logros del Plan de Desarrollo, de acuerdo con sus políticas y estrategias.

Análisis de resultados (indicadores y cumplimiento de metas). Una vez obtenidos los valores de los indicadores para un período determinado, es necesario su análisis por el gobierno municipal, con el fin de evaluar los avances obtenidos y buscar explicaciones para los retrocesos. Esto debe permitir tomar las decisiones correspondientes en pro de las metas buscadas.

Como entradas a esta fase se tienen:

- los indicadores obtenidos para los últimos períodos, incluyendo el actual. Estos deben estar clasificados por cada unidad territorial básica considerada (comunales, para el caso de Manizales) y totalizados a nivel del municipio.
- los indicadores disponibles de las unidades territoriales utilizadas como referencia.
- un comparativo entre los valores de los indicadores en el período y los valores estimados como metas a alcanzar.
- una relación de proyectos e inversiones asociadas al mejoramiento

to de cada indicador, comparada con las variaciones positivas o negativas logradas.

Las salidas obtenidas como resultado de este proceso son las decisiones consecuentes y la autorización para distribuir y divulgar los resultados.

Distribución de la información. La distribución de la información es el proceso mediante el cual se llevan los nuevos valores de los indicadores a las instituciones y dependencias interesadas y a los observatorios urbanos. Los resultados de los indicadores irán a los sitios de divulgación en los observatorios urbanos y en algunas de las instituciones y dependencias encargadas de contribuir con la divulgación a través de los boletines informativos.

Divulgación de la información. Este proceso tiene como fin socializar los resultados de los indicadores a la ciudadanía en general. Como la información tiene un carácter técnico, se propone que se divulgue a través del Semáforo de Calidad Urbana. Esta metodología permite que a través de un medio sencillo de la representación del estado de los indicadores, la comunidad conozca el estado de calidad urbana de la ciudad y apoye los procesos de planificación.

Los sitios más adecuados para la divulgación de los resultados del sistema son, en primera instancia, los Observatorios Urbanos, los cuales deben encargarse de promover en forma permanente y con la comunidad correspondiente a su área de influencia, actividades de capacitación, reflexión y promoción de acciones en torno de la problemática urbana.

iv) Características técnicas del sistema

Observatorios urbanos

El Observatorio Urbano es el lugar físico en el que se ubica la información resultante del sistema para que esté al alcance de la Comunidad. Igualmente, son los espacios donde se desarrollan los programas de educación y motivación de la ciudadanía frente al proceso de ejecución del Plan y el mejoramiento de los indicadores. Los Observatorios Urbanos cumplen un papel de intermediación y de información entre la comunidad y la administración municipal y son ubicados en los mismos espacios físicos de otros lugares de encuentro de la comunidad.

Centro de procesamiento de información

El Centro de Procesamiento de Información se localiza en la Secretaría de Organización y Sistemas. En este lugar se almacenará la información pertinente al sistema y se instalarán los equipos de procesamiento. Los datos que alimentan el sistema se producen y registran en diferentes sitios, pero el proceso de la información se realizará en un solo sitio. Al centro de procesamiento deben llegar todos los datos recolectados para realizar la verificación del acopio según el calendario previamente definido.

Teniendo en cuenta la magnitud del sistema y la necesidad de garantizar su operación permanente, se propone contar con dos Centros de Respaldo, los cuales deben contar con un equipo de procesamiento similar al del Centro de Procesamiento. Los Centros de respaldo deben servir como entes impulsores y dinamizadores del funcionamiento del sistema, por lo que se propone que estén ubicados en dos universidades de la ciudad: en el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia y en la Facultad de Ingeniería de Sistemas de la Universidad Autónoma.

El Semáforo ambiental

En 1994, el IDEA desarrolló en el marco de la investigación del Perfil Ambiental Urbano de Colombia, una propuesta para integrar en la planificación ambiental del Municipio de Manizales los conceptos de calidad de vida y de desarrollo urbano sostenible. A este instrumento metodológico se le dio el nombre de Semáforo Ambiental y se ha venido aplicando en un sistema manual de evaluación periódica, desde el IDEA, para actualizar en forma permanente el Perfil Ambiental Municipal. El Semáforo Ambiental ha permitido, entre otros, la socialización de la metodología a nivel local (Manizales, comunas y barrios) y a nivel nacional (ciudades intermedias de Colombia) para la realización de perfiles ambientales, estableciendo códigos y colores de referencia general que han sido interpretados fácilmente por las comunidades.

RECUADRO VI-8 EL SEMÁFORO AMBIENTAL DE CALIDAD URBANA

Se definió una escala numérica de cero a cien para calificar las diferentes variables. La calificación cero correspondería a un estado pésimo o de mayor incidencia degradante y la calificación 100, a un estado óptimo o de nula incidencia degradante.

Teniendo en cuenta que el territorio es un área extensa y cuya homogeneidad no es total, para cada uno de ellos la calificación de cada variable pretende reflejar un estado promedio. Así, no se asignaron valores extremos 0 ni 100 a ninguna variable y se optó por los rangos: Bajo = 0 a 30 con valor medio 15, Medio = 30 a 70 con un valor medio 50 y Alto = 70 a 100 con un valor medio 85.

De esta forma, cada variable recibe el valor medio asignado al respectivo rango por consideraciones cualitativas, reconociendo que las variables no poseen idéntico peso dentro de la clasificación global de calidad ambiental.

Los factores determinados representan la totalidad del concepto calidad de vida urbana, por lo tanto la suma de estos factores indicará cuantitativamente el nivel de calidad de vida urbana de una determinada unidad de análisis territorial, así:

$$F_0 + F_1 + F_2 + F_3 + F_4 + F_5 + F_6 + F_7 + F_8 + F_9 = \text{C.V.U.} \\ \text{(Calidad de Vida Urbana)}$$

A su vez, cada uno de los factores agrupará las variables con indicadores numéricos; así:

$$\text{Factor 0} = (V_1 + V_2 + V_3)/3$$

Y así, sucesivamente para cada uno de los factores se obtendrá el valor total, asignando un valor cualitativo a cada una de las variables que lo integran, obteniendo de ellos un simple promedio aritmético. El índice de calidad de vida urbana será la suma aritmética de los factores.

Los indicadores

El Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI define distintas políticas en relación a sus objetivos de desarrollo sostenible:

- Política para el crecimiento del sector productivo, política de la gestión moderna.
- Política de desarrollo humano.
- Política de ordenamiento territorial, de prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas y política de medio ambiente.

Para la definición de indicadores del Sistema se tomaron en cuenta factores, variables e indicadores que permitieran evaluar el Plan de Desarrollo según sus tres componentes, que incorporan los avances metodológicos contenidos en el Semáforo Ambiental:

Componente económico

- Factor eficiencia: Las variables a considerar son: participación del Municipio en la producción económica regional y nacional, comportamiento fiscal del municipio, comportamiento de la deuda, eficiencia administrativa.
- Factor producción: Las variables a considerar son: el comportamiento económico por sectores, cuentas municipales de producción, asociaciones vinculadas a la actividad económica, comportamiento del sector industrial, comercial y agropecuario como promotores de desarrollo económico.
- Factor inversión: Las variables a considerar son: ejecución presupuestal y asistencia técnica al sector productivo.

Componente social

- Factor bienestar: Las variables a considerar son: educación, salud, seguridad social, seguridad ciudadana, recreación y cultura.
- Factor equidad: Las variables a considerar son: calidad del hábitat, ingreso y distribución del ingreso, pobreza urbana.
- Factor organización: para la participación ciudadana. Las variables a considerar son: participación en política, participación comunitaria, participación gubernamental, participación no gubernamental y participación del sector privado.
- Factor inversión: Las variables a considerar son: inversión en infraestructura para servicios comunitarios, inversión en la educación para la participación, inversión para el mejoramiento de la vivienda y el entorno.

Componente ambiental

- Factor recursos naturales: Las variables a considerar son: agua, aire, flora, fauna y suelo.

- Factor seguridad física del entorno: Las variables a considerar son: riesgos físicos, geológicos, sísmicos, avalanchas, incendios forestales.
- Factor eficiencia energética: Las variables a considerar son: producción limpia, producción eficiente, ordenamiento ambiental urbano, consumos energéticos por grupo de actividad, escala urbana, tránsito y transporte.
- Factor saneamiento: Las variables a considerar son: contaminación hídrica, acústica, del suelo.
- Factor inversión: Las variables a considerar son: inversión en infraestructura, inversión en educación ambiental, inversión en capacitación.

C) MARCO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

El sistema integra a la administración municipal, en particular las Secretarías de Planeación y de Organización y Sistemas con la universidad local, a través de acuerdos y convenios.

La administración del sistema estará a cargo del Comité Técnico Coordinador, por ser el responsable de realizar los procesos de planeación, actualización y coordinación del funcionamiento del sistema. El Control del sistema es responsabilidad del equipo auditor.

Planeación. Para cada año calendario se realiza el plan operativo del sistema. Este incluye la programación de las fechas límites de registro y recolección de los datos de entrada (por cada dato primario y por cada indicador de entrada, indicando además la institución responsable), las fechas de procesamiento de datos y de distribución de los resultados. Este plan se distribuye entre todos los responsables de procesos en el mes de octubre del año anterior, con el fin que durante el mes de noviembre se realicen los ajustes que sean necesarios y se obtenga el plan definitivo.

Actualización. Este proceso se realiza a partir de la evaluación de la problemática de recolección de datos y de la efectividad de los indicadores. Aporta en la definición de nuevos indicadores, el ajuste de los parámetros de los indicadores existentes y la eliminación de aquellos que se consideren de poca utilidad.

Coordinación. El Comité Técnico Coordinador debe mantener un contacto permanente con todas las personas e instituciones comprometidas con el sistema, con el fin de mantenerlas al tanto de las decisiones tomadas y a su vez enterarse y prestar apoyo en la solución de los problemas y dificultades que se presenten.

Supervisión y control. El equipo auditor debe diseñar procedimientos de evaluación de las actividades del sistema, con el fin de controlar su

cumplimiento dentro de los plazos y condiciones requeridas. Su evaluación debe incluir aspectos de calidad de los datos ingresados y de la información producida.

D) RESULTADOS ESPERADOS

- Mejoramiento de la gestión municipal a través de la coordinación y racionalización del trabajo de las dependencias municipales encargadas de la ejecución del Plan de Desarrollo, en relación con la definición de políticas, programas y proyectos.
- Conformación de una estructura de información que permita priorizar la ejecución de propuestas tendientes a inversiones municipales de acuerdo a los objetivos y propósitos contemplados en el Plan de Desarrollo de la ciudad. La priorización se realizará con los indicadores.
- Circulación entre el Municipio y la Comunidad de información oportuna y completa, que permita el monitoreo, seguimiento y control de las fases ejecutivas del Plan.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

La puesta en funcionamiento del sistema requiere desarrollar las siguientes actividades:

- *La vinculación de las instituciones de apoyo.* Es una de las primeras acciones a realizar y sirve para definir con anticipación la característica y la frecuencia de los datos que serán suministrados por cada una de ellas. Igualmente, se debe realizar la capacitación del personal que tendrá bajo su responsabilidad el reporte de datos. La segunda etapa del proceso de vinculación de las instituciones de apoyo consiste en la materialización de dicha vinculación, mediante la firma de un convenio correspondiente y la designación de un coordinador.
- *Selección de los Coordinadores de los Observatorios Urbanos.* Los coordinadores de los Observatorios Urbanos son técnicos seleccionados a partir de la convocatoria a concurso abierto.
- *Capacitación de los coordinadores de los Observatorios Urbanos y de las instituciones de apoyo.* Esta fase requiere de la culminación de los procesos de vinculación de todas las Instituciones de Apoyo y de la vinculación de los coordinadores de los Observatorios Urbanos. El curso de capacitación dará las orientaciones generales acerca de la recolección, registro y acopio de los datos y los medios que se utilizarán como fuentes de divulgación.
- *Elaboración del soporte lógico computarizado (software) del sistema.* Consiste en la construcción de programas de computación que apoyen los procesos de registro y procesamiento de datos y de divulgación de la información resultante.

- *Capacitación del personal del Centro de Procesamiento.* Esta capacitación se realizará dentro de la Secretaría de Organización y Sistemas del Municipio, donde funcionará el Centro de Procesamiento Principal, personal del IDEA y de la Universidad Autónoma de Manizales, en la cual se establecerán los Centros Alternos de Procesamiento o Centros de Respaldo.
- *Adecuación del Centro de Procesamiento, de los Observatorios Urbanos y de los Centros de Respaldo,* ubicados en las universidades
- *Divulgación ciudadana.* Se realizará una intensa campaña de divulgación del sistema, en la cual se le muestre a la ciudadanía los propósitos del mismo, la forma de operar, la función de los Observatorios Urbanos y sobre todo, el papel que debe desempeñar la comunidad dentro de su estructura operativa.
- *Prueba del sistema.* Durante la realización de las diferentes actividades se deben contemplar pruebas de verificación y validación de sus logros. Es necesario que una vez agotadas todas las etapas de puesta en funcionamiento, se realice una prueba general del sistema, operando con datos reales, mediante acciones que empleen los recursos y condiciones de operación. En este tiempo debe hacerse el seguimiento detallado por parte de los diseñadores y constructores del sistema, para realizar los ajustes necesarios para su funcionamiento.

ESTUDIO DE CASO:
OURO PRETO, BRASIL





D. ESTUDIO DE CASO: OURO PRETO, BRASIL¹

1. ASPECTOS GENERALES

A) CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

Ouro Preto se inserta en la región central, o macroregión metalúrgica y Campos das Vertientes del estado de Minas Gerais, que forma parte de la mesoregión metropolitana de Belo Horizonte y de la microregión de Ouro Preto. Está situado en la región sudeste de Brasil. Su altitud máxima es de 1 891 metros en el límite con el municipio de Santa Bárbara y la mínima es de 989 metros en la boca del río Maracujá.

El municipio abarca una superficie de 1 274 Km², y se halla a 100 kilómetros de distancia de Belo Horizonte, a 475 kilómetros de Río de

¹ Este capítulo se preparó sobre la base de documentos elaborados por las consultoras Flávia Brasil y Yara Landre.

Janeiro, 675 kilómetros de São Paulo, 840 kilómetros de Brasília y 445 kilómetros de Vitória (la región portuaria más utilizada por Minas Gerais, estado mediterráneo que carece de acceso directo al mar).

Las reservas minerales principales son: manganeso, ocre, piedras machacadas y ornamentales (mármoles, cuarzita, cuarzo, talco y también topacio imperial).

El territorio del municipio es 5% plano, 40% ondulado y 55% montañoso. Lo drenan las aguas de dos grandes cuencas, la del río São Francisco, que ocupa la porción menor, representada principalmente por el río das Velhas, y la cuenca del río Doce, representada principalmente por los ríos Mainart, Piracicaba, Gualaxo y do Carmo.

B) CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS

Ouro Preto basa en diferentes niveles y modulaciones la construcción de la identidad del estado de Minas Gerais y los relatos que remiten a la "Nación". Sin embargo, tales representaciones son construidas desde fuera, y revelan intersecciones entre Ouro Preto y la construcción de un conjunto de símbolos que sobrepasa sus límites.

Los relatos de identidades oficiales se constituyen a través del diálogo entre las elites y los demás segmentos: movilizan la tradición y se articulan íntimamente con elementos de la modernidad. Se trata de la construcción de historias coherentes que recuperan aspectos culturales y orígenes comunes. Aunque la recepción de tales representaciones no pueda controlarse, sus objetivos son los de servir los intereses de los grupos dominantes, otorgando una base de legitimidad al gobierno y a esos sectores. En el caso brasileño, a pesar de la proclamación de la República Federal a fines del siglo XIX, el proyecto efectivo de estado surge en la revolución del año 30 y en la República Nueva. La construcción del estado nuevo busca basarse, además del plano cultural, en la elaboración de la idea de patrimonio como valor y como identidad. En el gobierno de Getúlio Vargas se crea el órgano que se encargará de custodiar los bienes culturales, imbricándose con la selección de Ouro Preto como un modelo y molde fuerte en la construcción de ese discurso.

RECUADRO VI-9

REPRESENTACIONES SIMBÓLICAS COLECTIVAS EN OURO PRETO

La historia de Ouro Preto delinea los contornos de representaciones acerca de la propia ciudad, acerca del poder público en sus diferentes esferas y acerca de la identidad de diferentes grupos. Muchos elementos del cuadro histórico cultural se seleccionan y reapropian en forma recurrente para reconstituir esas representaciones. Tales representaciones se consustancian a veces en obstáculos, a veces en elementos

facilitadores de la gestión urbana, la preservación del patrimonio y la propia acción colectiva de grupos específicos.

Cabe resaltar que en Ouro Preto la tradición es un término corriente en el vocabulario de los grupos privilegiados locales, cuya composición incluye, en gran medida, “forasteros”, parte considerable del empresariado local o incluso artistas e intelectuales que se mudaron a la ciudad. Con frecuencia, además, pasa por la valorización de la cultura ouropretana y, a veces, por su defensa en relación con amenazas locales o externas, en este último caso, identificando lo externo como hostil y amenazador.

La arquitectura y la configuración urbanística de la malla del núcleo histórico, la vitalidad de las fiestas tradicionales que marcan el calendario local, la supervivencia de formas de organización como las hermandades, dan prueba de la fuerte referencia de la dimensión tradicional conjugada con nuevos elementos. El entrecruzamiento de elementos tradicionales y modernos o la propia reinterpretación de la tradición, da lugar a agrias disputas en Ouro Preto. La valorización de la historia y la cultura locales, que se traduce en el orgullo de pertenecer a Ouro Preto, afianza las representaciones simbólicas de algunos grupos y fracciones de clase acerca de una identidad local, y produce discursos e iniciativas encaminadas a proteger el patrimonio ouropretano.

En otro sentido, la “resistencia” es recurrente en los discursos de los grupos locales. La resistencia y la rebeldía son referencias de la autoimagen de los ouropretanos. Ambas representaciones cuestionan las relaciones con el poder público en sus diferentes esferas y las relaciones con el “otro”, externo a Ouro Preto.

La actividad turística no se da sin conflictos entre el Ouro Preto local y la ciudad patrimonio mundial de la humanidad: la segunda se sobrepone a la primera, sustrayéndole reductos de sociabilidad local. La dinámica del turismo en Ouro Preto sobreexpone a la población al otro, al extranjero, que al mismo tiempo ya integra e interfiere en lo cotidiano local, lo que implica una relación ambigua entre resistencia, hostilidad e indiferencia, y el reconocimiento de la importancia de esa actividad para el municipio. La población asocia con la actividad turística una serie de externalidades negativas. Cabe destacar que incluso entre algunos empresarios orientados al turismo, hay un rechazo al turismo masivo: preferirían un turismo más restringido a segmentos de poder adquisitivo elevado.

A esto se mezclan los intereses particulares de realizar reformas y ampliaciones en las edificaciones, densificando más el interior de los lotes. Es frecuente la transformación del inmueble en establecimiento comercial, y posteriormente la construcción de un “combrinho” para que el propietario siga residiendo en el centro. No se trata de intereses de grupos privilegiados, ya que en el núcleo histórico también residen personas con pocos recursos, que pese a la valorización de sus inmuebles no desean venderlos y mudarse a otras zonas.

Dos movimientos, aparentemente antagónicos, desembocan en el “proyecto” de hegemonía: uno que apunta al futuro, otro que rescata el pasado colonial; uno que busca la universalidad, apoyado en la arquitectura moderna, el otro que basa su singularidad en el barroco minero.

c) CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y POLÍTICAS

La población del Municipio de Ouro Preto ascendía a 53 410 habitantes en 1980, y 62 514 habitantes en 1991, lo que da una tasa de crecimiento de 1.4% anual. La densidad demográfica es de 49 habitan-

tes/Km², lo que supera la densidad de su micro-región (40.5) y de la media estadual (24 habitantes/Km²).

La importancia de la micro-región de Ouro Preto en cuanto a las tasas de crecimiento, no es un hecho nuevo, ya que la mesoregión metropolitana de la que forma parte registró en las décadas del setenta y ochenta las mayores tasas del estado. En las últimas décadas (80/90), hubo un proceso de urbanización intensiva en Mariana y Ouro Preto, con tasas de 4.3% y 2.1% anual, respectivamente.

El crecimiento urbano del municipio obedecería a sus actividades metalúrgico-mineras, su tradición como centro turístico y educacional y su política de apoyo a los migrantes, implantada por diferentes administraciones municipales.

La presión migratoria y la existencia de inmuebles no utilizados han llevado a la utilización de áreas cuyos condicionantes ambientales son restrictivos para la ocupación y expansión urbanas. En el centro histórico y sus inmediaciones hay una gran densificación debido al aumento de la ocupación de los inmuebles existentes y la construcción en terrenos remanentes.

El sector económico principal del municipio es el secundario (industria) con 39.4% de la población económicamente activa; le sigue el sector terciario con 39.2% y, por último, el sector primario con 12.3%. Respecto a este último sector, interesa destacar que su porcentaje se redujo de 21.4% en 1970 a 12.3% en 1990.

CUADRO VI-7
POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR

Macro Sector		Minas Gerais (1)		Macro Región I Metalúrgica y Campos das Vertentes (2)		Micro Región de Espinhaço Meridional (3)		OURO PRETO (4)	
		1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Agro- pecuario	Hombres	1 643 772	1 412 317	ND	ND	31 906	23 269	2 666	1 981
	Mujeres	73 561	106 125	ND	ND	1 376	1 017	104	121
	Total	1 717 333	1 518 442	172 097	135 315	33 282	24 286	2 770	2 102
	Porcentaje	49.6	32.8	19.5	8.8	43.3	23.4	21.4	12.6
Industrial	Hombres	475 315	996 343	ND	ND	17 610	37 972	4 878	6 800
	Mujeres	36 745	119 281	ND	ND	922	1 865	202	521
	Total	512 060	1 115 624	224 289	549 611	18 532	39 837	5 080	7 321
	Porcentaje	14.8	24.1	25.4	35.6	24.1	38.3	39.3	44.0
Terciario	Hombres	689 801	1 055 714	ND	ND	14 891	21 099	3 015	3 498
	Mujeres	541 421	936 236	ND	ND	10 201	18 732	2 052	3 716
	Total	1 231 222	1 991 950	485 271	859 158	25 092	39 831	5 067	7 214
	Porcentaje	35.6	43.1	55.1	55.6	32.6	38.3	39.3	43.4
Total General	Hombres	2 808 888	3 464 374	ND	ND	64 407	82 340	10 559	12 279
	Mujeres	651 727	1 161 642	ND	ND	12 499	21 614	2 358	4 358
	Total	3 460 615	4 626 016	881 657	1 544 084	76 906	103 954	12 917	16 637

Fuente: Universidad Federal de Ouro Preto (UFPO) - Diagnóstico Económico de Ouro Preto - 1990 - página 12

(1) (3) y (4): Censos demográficos de 1970 y 1980, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

(2) - Conforme a la división regional que figura en el Anuario Estadístico de Minas Gerais - Servicio de Planificación del Gobierno del Estado de Minas Gerais (SEPLAN-MG).

ND - No disponible.

El sector agrícola

Los datos señalan una gran concentración de la tierra, pues en 1970, 4.1% de los establecimientos productivos poseían el 67% de la tierra, mientras que 67.7% de ellos sólo poseían 7.5% de ella. La situación se mantuvo prácticamente invariable en 1980, en que 4.3% de los establecimientos poseían el 65% de la tierra.

La actividad rural empleó en las décadas del setenta y el ochenta cerca de 3 000 personas, generando un ingreso medio de 1 268 dólares anuales por persona ocupada. Sin embargo, no es una actividad estancada, aunque también en este caso vengán disminuyendo, como en todo el país, los empleos en el municipio.

El sector industrial

La situación del sector industrial de Ouro Preto en las últimas décadas, puede resumirse como sigue:

- Década del sesenta: crecimiento acelerado basado en la metalurgia.
- Década del setenta: crecimiento diversificado, sin seguir, empero, los índices estaduales.
- Década del ochenta: Ouro Preto consigue retomar algunas posiciones, mientras el estado declina.
- Década del noventa: estancamiento del sector industrial, con tendencia a estabilizarse en los niveles actuales. Nivel creciente de desempleo en el sector, con tendencia a equilibrarse.

El porcentaje de personas ocupadas por sector evolucionó como sigue en las décadas del setenta y del ochenta: la industria pasó de 39% a 44%; el comercio de 2.3% a 3.4%; y los servicios de 2% a 3%.

El sector terciario

En Ouro Preto cabe dividir el sector terciario entre las actividades orientadas al servicio de la población local y aquellas orientadas al servicio del turismo.

Además del turismo, otra actividad terciaria importante en la ciudad es la de los servicios destinados a la enseñanza, que es el resultado de la presencia de la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP) y de la Escuela Técnica Federal de Ouro Preto (ETFOP). El número de establecimientos terciarios creció 32% en el período entre 1970 y 1985. En cuanto al número de establecimientos y de personal ocupado, predominan los servicios, que representaban 42.8% del total de establecimientos en 1970 y aumentaron a 50.7% en 1980.

El personal ocupado aumentó de 10% en 1970 a 22.4% en 1980. Los establecimientos de servicios son de pequeño tamaño y emplean en promedio tres personas. Frente a la situación de desempleo en la industria, el sector terciario viene mostrándose como la opción más probable para reabsorber los contingentes desempleados como, por ejemplo, en el turismo. Este sector ha sido el empleador alternativo de la mano de obra masculina y el principal empleador de la mano de obra femenina.

D) LA GESTIÓN URBANA EN OURO PRETO

i) Municipio de Ouro Preto

El gobierno local es ejercido por los poderes ejecutivo y legislativo municipales. El poder ejecutivo es ejercido por el alcalde, elegido por votación directa cada cuatro años, y sus auxiliares, que ocupan cargos de confianza, con el apoyo del aparato administrativo municipal.

El poder legislativo lo ejerce la Cámara Municipal, integrada por concejales elegidos por votación directa, con un mandato de cuatro años, mediante un sistema proporcional.

En el conjunto de responsabilidades que competen al gobierno municipal, cabe destacar que la Cámara es la institución encargada de elaborar las leyes municipales y de fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo, pudiendo incluso liberar o limitar las acciones de éste. Sin embargo, algunas atribuciones competen a ambas esferas: el Ejecutivo puede elaborar proyectos de ley y tiene el poder de veto sobre la legislación aprobada por la Cámara, aunque ésta pueda a su vez anularlo.

En 1996, se celebraron elecciones municipales que implican algunas inflexiones en el ámbito de la administración del Municipio. El ejecutivo reorganizó su estructura básica, estableció la competencia de los diferentes órganos y elaboró algunos principios de organización administrativa:

- Incorporación, por la Secretaría de Obras y Planificación, de las atribuciones relativas a la planificación urbana en el Departamento de Vivienda y Planificación —aunque sus funciones no estén explicitadas en el artículo que otorga competencia a la Secretaría Municipal de Obras y Planificación.
- Quedan establecidos como instrumentos básicos de planificación: el Plan General de Gobierno; los programas sectoriales y generales; los presupuestos anuales y plurianuales, estos últimos previstos en la legislación federal y estadual.
- La planificación está encaminada a promover el desarrollo físico, económico, social y administrativo del municipio, a partir de estudios, investigaciones y programas, así como el establecimiento de criterios de prioridad.
- Por otro lado, en la reestructuración orgánica se delimitó un papel bastante claro para la Secretaría Municipal de Cultura en el ámbito de la planificación urbana. Competen a esa Secretaría las actividades vinculadas con el catastro, demolición, conservación, restauración y recuperación de bienes muebles e inmuebles de valor histórico y cultural. La gestión del patrimonio cultural del Municipio y, por tanto, del llamado “núcleo histórico”, está así claramente vinculada con dicha instancia. Además, el desarrollo económico del Municipio quedó también claramente definido como atribución de la nueva Secretaría de Turismo, Industria y Comercio.
- Siempre en el ámbito de la planificación, cabe mencionar que la Cámara Municipal aprobó el plano rector del Municipio, constituido básicamente por la definición de una macrozonificación con directrices físico-territoriales específicas.
- El Plan de Gobierno privilegia los programas y acciones orientados a la periferia y la población de bajos ingresos, así como los distritos del Municipio.
- La creación de la Secretaría de Promoción y Acción Social, encargada de la gestión de programas y recursos asistenciales, delinea una interfase importante en materia de pobreza.

ii) Metas y directrices de desarrollo urbano, socioeconómico y ambiental de las actuales políticas económicas

Las directrices que han orientado las políticas de gobierno fueron las siguientes:

- Conciliar el desarrollo y la preservación;
- Encauzar el crecimiento del Municipio hacia los distritos, promoviendo la descentralización espacial, dotando a los distritos de infraestructura urbana, y tratando de evitar el éxodo hacia el centro del Municipio;
- Mejorar las condiciones de saneamiento básico del Municipio;
- Promover la participación comunitaria mediante la creación de Concejos Municipales;
- Reposicionar a Ouro Preto en los medios de comunicación de masas y promover la conciencia de la existencia de Ouro Preto entre los ouropretanos.

De hecho, la meta de descentralización se consideró prioritaria en las acciones del gobierno local, que invirtió alrededor de 40% de los recursos municipales en obras destinadas, en parte, a dotar a los distritos de infraestructura y saneamiento básico. Aunque en la gestión actual se priorizó encarar la cuestión del saneamiento básico, mejorando efectivamente dichas condiciones, se hizo con las limitaciones derivadas de la posición de no cobrar las tarifas de agua y alcantarillado.

RECUADRO VI-10

PROYECTOS Y ACCIONES SECTORIALES EN OURO PRETO

El área de la salud sobresale de las demás por la materialización de un proceso de planificación de sus acciones a través del plan municipal de salud y de su seguimiento, mediante el Concejo Municipal de Salud. El área de la salud cuenta actualmente con 27 unidades de atención de diferente envergadura, distribuidas por el Municipio. El marco fundamental para diseñar políticas, proyectos y acciones en dicha área fue la implantación del sistema único de salud, conforme a las disposiciones constitucionales. Para cumplir tal objetivo, se creó un grupo compuesto por asociaciones de vecinos, sindicatos y profesionales de la salud, cuya actuación culminó en la elaboración del Plan Municipal de Salud, que orientó las acciones de reorganización de la red física, de producción de servicios y delineó programas ya implementados.

El área de la educación cuenta con una red de establecimientos federales, estatales, municipales y particulares, que suman en total 148. Las redes municipal y estadual procuran establecer articulaciones entre sus actividades.

En el área de la planificación, además de las acciones puntuales e incipientes en materia de transporte, vivienda y medio ambiente, el Departamento de Asistencia Social, en conjunto con el Concejo Municipal respectivo, desarrolla un programa de asistencia social a partir de la realización de un catastro de familias carentes. En el ámbito de la plani-

ficación, se aprobó el Plan Rector, constituido básicamente por la definición de una macrozonificación con directrices físico-territoriales específicas.

En el área de la agricultura, la Alcaldía viene desarrollando algunas acciones de asistencia al productor y de incentivo a las actividades rurales, destacándose el programa de extensión rural y el préstamo de tractores a pequeños productores.

Respecto a las obras públicas, junto a un volumen apreciable de obras puntuales destinadas a satisfacer demandas locales, la Alcaldía priorizó la inversión en infraestructura urbana y saneamiento básico en los distritos y barrios de la sede.

En el área del turismo y la cultura, se destacan convenios con instituciones internacionales para la implementación de programas orientados a la educación, promoción y difusión relativos al patrimonio cultural del Municipio, y los programas de Turismo Competente y Agencia de Desarrollo en asociación con el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa). Por otra parte, el gran proyecto del área es la creación de un centro de convenciones en el edificio de la UFOP, dirigido a consolidar el papel de polo turístico de Ouro Preto y enfrentar la estacionalidad de la actividad.

iii) Comportamiento de las finanzas públicas del Municipio

La Constitución Federal modificó la estructura tributaria brasileña, ampliando el margen de recursos traspasados a los municipios y aumentando su autonomía tributaria. En cuanto a las transferencias federales, se amplió la cuota municipal del Fondo de Participación de los Municipios y de otros productos. Por otra parte, se aumentó el traspaso estadual del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios a los Municipios y se agregaron nuevos tributos en el ámbito municipal. Además de esa ampliación, sigue siendo de competencia de los Municipios instituir impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana y sobre servicios de cualquier naturaleza.

Los ingresos municipales están constituidos por la recaudación propia del Municipio y por los traspasos de tributos a ingresos federales y estaduais, además de las operaciones de crédito y convenios, con traspaso de fondos. Los ingresos propios de los Municipios provienen sobre todo de la tributación y de la cobranza de servicios urbanos, como agua, alcantarillado, recolección de residuos; en Ouro Preto se hace bajo la forma de tarifas anuales integradas al impuesto predial y territorial urbano, cuyo valor es poco significativo.

Ouro Preto puede considerarse un caso atípico en cuanto a recaudación. El informe del SEBRAE destaca que en los municipios mineros del tamaño de Ouro Preto ella constituye alrededor de 25% a 30% del ingreso total. En el caso de Ouro Preto, en 1994 el ingreso propio correspondió a sólo 5.1% del ingreso total. Cabe destacar que el impuesto predial y territorial correspondió a sólo 0.8% del ingreso total del Municipio.

En 1995, las transferencias federales y estaduais correspondieron a

78% de los ingresos presupuestarios corrientes. Por lo tanto, la recaudación total entre tributos, tarifas y otros representan el 22% del ingreso total del Municipio, destacándose que dicho ingreso incluye además fuentes no presupuestarias, conforme a los cuadros siguientes:

CUADRO VI-8
INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL EJERCICIO DE 1995

DESGLOSE	PORCENTAJE
Totales	100.00
Corrientes	68.89
De capital	31.11

Fuente: Secretaría Municipal de Hacienda.

CUADRO VI-9
INGRESOS PRESUPUESTARIOS CORRIENTES DEL MUNICIPIO EN 1995

DESGLOSE	PORCENTAJE
Tributarios	10.81
Patrimoniales	1.46
Industriales	0.75
Servicios	0.20
Transferencias	78.12
Otros	8.66
Total	100.00

Fuente: Secretaría Municipal de Hacienda.

Consciente del obstáculo que significa la baja recaudación local, la Alcaldía, mediante la Secretaría de Hacienda, contrató la elaboración del catastro municipal, fuente esencial de datos que facilitan la planificación urbana y las prácticas tributarias. Por otra parte, se elaboró el "Código Tributario Municipal", lo que fue un avance significativo para enfrentar el problema. El Código Tributario generó de inmediato una gran movilización y polémica en cuanto a su implantación. Así, pese a que el Código había sido aprobado y constituía un instrumento legal, la Alcaldía echó pie atrás frente a la presión de la población. Instituyó un aumento de los tributos y tarifas de los servicios mucho menor que lo previsto en el Código Tributario. Así, el Municipio depende básicamente de los traspasos de cuotas de impuestos federales y estatales y tiene una reducida capacidad financiera propia, limitándolo incluso para obtener líneas de financiamiento.

Actualmente, la situación financiera del Municipio es aún más precaria, comprometiendo su capacidad de inversiones debido a tres factores:

- Deudas de contrapartida por convenios suscritos con la Unión y el Estado y deudas laborales, equivalentes a un monto correspondiente a dos meses de recaudación total municipal. Tales deudas sólo fueron renegociadas en el último trimestre de 1997.
- Pérdidas correspondientes a 20% del traspaso del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) debido a la Ley 12040 -Ley Robin Hood- que redistribuyó, a partir de 1997, las cuotas de los municipios mediante criterios predefinidos que han perjudicado al Municipio.
- Problemas relativos a la cobranza de impuestos y tarifas y, por tanto, a la recaudación municipal. En este sentido, se están revisando los criterios del Código Tributario y se está estudiando una tarifa de agua por consumo para las actividades no residenciales.

E) PERFIL ORGÁNICO DE LA ALCALDÍA

En 1994, la Alcaldía contaba con una dotación de 1 229 funcionarios, casi todos estables. Cabe destacar el bajo porcentaje de funcionarios de nivel superior, y el porcentaje razonable de funcionarios con enseñanza secundaria completa. Además, se observan altos porcentajes de funcionarios que no concluyeron los diversos ciclos escolares. Tales datos revelan la necesidad de estimular la instrucción de los funcionarios o de incentivar su clasificación y reciclaje en el ámbito de una política de recursos humanos que posibilite al Municipio cumplir con los nuevos desafíos en el ámbito de la gestión local. En tal sentido, la Secretaría de Administración estableció un programa de alfabetización, y se incluyó en el presupuesto de 1995 una asignación específica para capacitación en las esferas de la educación y la salud.

Respecto a la infraestructura material para el desempeño de actividades de las diferentes secretarías, dado el hecho que la Alcaldía cuenta regularmente con infraestructura informática, constituye además un elemento necesario para el almacenamiento, organización y circulación de la información, lo que puede posibilitar mejor la integración entre las actividades.

F) LA ALCALDÍA Y SUS RELACIONES CON LAS EMPRESAS ESTATALES Y EL SECTOR PRIVADO

Con frecuencia se confirmó la ausencia de asociaciones con el sector privado y con otras esferas del sector público, o el hecho que éstas significan poco en términos de recursos.

Respecto al sector público, las áreas de salud y educación involucran un grado de integración con el ámbito estadual y federal. No obstante, es

a través de los órganos del patrimonio que la Unión y el Estado se hacen presentes en Ouro Preto. El Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional consolidó una asociación sistemática con la Alcaldía para llevar adelante proyectos específicos o convenios con otras instituciones. El gobierno estadual se hace presente, básicamente, a través del Instituto Estadual del Patrimonio Histórico y Artístico, Secretaría Estadual de Cultura, o, incluso, en la gestión y fiscalización de obras de restauración de monumentos.

Aunque algunas evaluaciones hayan señalado una participación escasa y más reciente de la Universidad Federal de Ouro Preto, ésta reveló ser el socio más constante de la Alcaldía Municipal de Ouro Preto, participando en convenios de distinta naturaleza y envergadura, del sistema único de salud, proyectos educativos, programas para la tercera edad, entre otros.

Las asociaciones con el sector privado son episódicas y específicas, orientadas en su mayoría al tema del patrimonio histórico. Las grandes industrias son socios esporádicos y últimamente han establecido asociaciones con los Servicios de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa de Minas Gerais y con la Asociación Comercial Industrial y Agropecuaria de Ouro Preto.

G) LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

En 1990, la Ley Orgánica Municipal creó en Ouro Preto 16 Concejos municipales consultivos, y el Concejo Municipal de Salud de carácter deliberativo. Posteriormente, en virtud de las leyes federales complementarias de la Constitución, se creó el Concejo Municipal del Niño y el Adolescente. Algunos de ellos no fueron implantados y otros llegaron a funcionar, pero no prosperaron o funcionan precariamente, como los siguientes: turismo, vivienda, cultura, plan rector, desarrollo económico y Concejo de minusválidos. Dado los obstáculos ya señalados, no es raro que los municipios brasileños hayan tenido problemas para poner en marcha los concejos.

Los concejos en funciones son los siguientes:

- Concejo Municipal de Educación (consultivo);
- Concejo Municipal de Salud (deliberante), integrado por la Alcaldía Municipal, Federaciones de Asociaciones, Asociación de -
- Funcionarios de la UFOP y entidades vinculadas al área de la salud;
- Concejo Municipal del Niño y el Adolescente (deliberante);
- Concejo Tutelar;
- Concejo de Transporte y Tránsito (consultivo y deliberante): tratándose de las tarifas del transporte urbano o de la implanta-

ción de nuevas líneas se requiere un quórum elevado, ya que entraña intereses cruciales e inmediatos;

- Concejo de Defensa Civil (consultivo);
- Concejo Municipal de Asistencia Social: se buscó formular una política de asistencia social instituida a partir de una representación más amplia de la sociedad.

H) CONSIDERACIONES FINALES

La Municipalidad de Ouro Preto tiene como desafío compatibilizar, como uno de los principales lugares turísticos del país, dos aspectos convergentes y a veces conflictivos: la ciudad, lugar de la vida cotidiana de una población con raíces y valores locales y la dimensión de una ciudad que es patrimonio mundial.

Así, el gobierno local enfrenta la doble tarea de preservación del patrimonio histórico y cultural y la gestión de la problemática urbana relativa a la gestión de la infraestructura, servicios y equipamientos urbanos, frente al proceso de extensión hacia la periferia, configurado a partir de los años sesenta.

Las características de Brasil en cuanto Estado federativo, y el reordenamiento jurídico-institucional, a partir de la Constitución Federal de 1988, ponen de relieve las nuevas atribuciones, funciones y autonomía del gobierno local, pero también imponen la problemática de articular los distintos niveles institucionales, en el sentido de compatibilizar políticas y acciones en los ámbitos comunes a las esferas federal, estadual y municipal. Así, la intersectorialidad relativa a los diferentes niveles del poder público define en Ouro Preto una problemática singular en lo que toca a la cuestión urbana, frente a la actuación de los diferentes órganos con competencias sobrepuestas.

Las acciones de cooperación revelaron la necesidad de ampliar y fortalecer la capacidad técnica del Municipio, tanto en lo que se refiere a las acciones de anticipación como a las respuestas inmediatas a las situaciones críticas. Mostraron, además, que el proceso de participación popular en la gestión de los asuntos urbanos, aunque ya se había iniciado y estaba en marcha, requería maduración y consolidación en la mayor parte de los casos analizados. Esa maduración y consolidación pasan por la calificación de los agentes participantes en el proceso, tanto los institucionales, en su nivel de acciones internas y externas, como los sociales, que requieren un sistema de información ágil y transparente. Señalaron, por tanto, la necesidad de calificación institucional y de capacitación de la ciudadanía, ejes que se interpenetran en el objetivo mayor de la calificación urbana de la periferia de Ouro Preto.

2. SISTEMA DE INTERVENCIÓN EN LA PERIFERIA URBANA DE OURO PRETO CON COMPONENTES DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A pesar de su condición histórica de heredera y sucesora de Vila Rica, una de las mayores ciudades de América Latina en la época de apogeo del Siglo de Oro, las características de Ouro Preto son comunes a las ciudades del mismo tamaño en Brasil, particularmente las que tuvieron como base un modelo económico basado en la extracción y transformación minera de la década de los 50.

La presencia de estas actividades productivas contribuyó a un aumento de la velocidad de la urbanización y de los flujos migratorios, que se han traducido en el crecimiento descontrolado de la periferia de la ciudad, llamado también proceso de «periferización», que implica la instalación periférica marginal de estratos socioeconómicos pobres en forma permanente.

En la expansión de la periferia de Ouro Preto no se produjeron procesos formales de ocupación y regularización de suelos, lo que actualmente se refleja en problemas de carencia de infraestructura y servicios, en un número considerable de construcciones en áreas de riesgo y en la falta generalizada de títulos de dominio.

La peculiaridad de este proceso de “periferización” es que, de alguna forma, se subordina a las características del centro histórico, mimetizándose con construcciones del estilo de aquéllas que conforman el patrimonio histórico, sometiéndose formalmente a las normas de los órganos oficiales de preservación del patrimonio.

Las profundas diferencias sociales que separan a la población más antigua del municipio, que reside en el núcleo histórico, de la que reside en la periferia, es uno de los obstáculos más fuertes para la integración de estos últimos en la vida de la ciudad, considerando también aspectos como los de ciudadanía y cultura. La topografía accidentada y el desarrollo axial de la ciudad representan, por otro lado, obstáculos a una relación más directa entre los distintos barrios, relación que está casi siempre mediada por el área central del centro histórico.

Se determinó como área de atención prioritaria para el mejoramiento de la gestión urbana de la municipalidad la definición de un sistema de intervención en la periferia, con el municipio como gestor principal de un sistema integrado de mejoramiento del hábitat, que prevé una coordinación institucional con otras instituciones con competencia en el territorio y la participación de los habitantes como cogestores del proceso.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

i) Características generales del sistema

Los elementos de referencia para diseñar el sistema de intervención en la periferia de Ouro Preto han sido:

- conferir especial énfasis a la dimensión participativa. Es este componente, a partir de la posible capacitación de los diversos actores sociales a lo largo del proceso de implementación del sistema, el que puede asegurar la consolidación de nuevos parámetros para la gestión urbana. Debe tenerse presente el hecho que las lógicas y racionalidades inherentes a la planificación estratégica y de la coordinación institucional se reconfiguran en forma constante y profunda, conforme a las “estacionalidades” de los calendarios políticos locales, aunque la consolidación de sistemas como el que se está proponiendo pueda significar nuevas mejoras permanentes para la infraestructura del aparato administrativo municipal.
- la incorporación de estrategias multisectoriales, con la inclusión de líneas “productivas”. El enfoque multisectorial implica mejoras de la recalificación de la Municipalidad, toda vez que exige la articulación inter e intrasectorial, lo que remite, por tanto, al componente de la coordinación institucional.
- énfasis en el elemento territorial a nivel del barrio y relación entre actores locales, fundamento y articulación de la microplanificación y participación.
- la consideración de la cuestión de los recursos municipales como obstáculo importante para la implementación del sistema; y de la lógica de centralización de los recursos federales en el ámbito de programas relativos a la pobreza, hizo que se insertaran en el diseño del sistema mecanismos orientados a optimizar la captación de recursos y la aglutinación de programas en la esfera federal y estadual. Paralelamente, se configuró como imprescindible el establecimiento de estrategias orientadas a la capacitación financiera del municipio, tendientes a su autonomía.
- los componentes, elementos, y especialmente los procedimientos técnicos y administrativos consiguientes, necesariamente deben caracterizarse por la flexibilidad y organicidad, debido a la “fluidez” del contexto del propio aparato administrativo y las contingencias. Debe posibilitar que nuevos actores que se incorporen al proceso de implantación del sistema, especialmente respecto al cuerpo técnico, implementen ajustes de orden operacional, apropiándose del sistema.

El público objetivo del sistema está constituido por la población de bajos ingresos, residente en las áreas periféricas de Ouro Preto, caracterizada por la precariedad de las condiciones ambientales y habitacionales. En este contexto, se entiende por periferia no una localización geográfica

suburbana, sino las áreas que pueden caracterizarse como periferias próximas y distantes del núcleo histórico, con diferentes grados de consolidación y diferentes precariedades. La condición de periferia se entiende aquí a partir de las condiciones de acceso a la infraestructura; de la precariedad del cuadro ambiental, que implica riesgos; del deterioro de las condiciones habitacionales; de la demanda de unidades habitacionales, en fin, de un escenario de déficit de urbanización. Respecto de las condiciones económicas de esa población, el bajo ingreso familiar se inscribe en un escenario de desempleo, de inserción precaria en el sector informal o de empleos formales mal remunerados.

Por otra parte, a partir de los componentes del sistema y de sus objetivos de capacitación de la gestión municipal, cabe señalar como beneficiarios de su implantación el propio aparato administrativo de la Alcaldía y, en forma indirecta, el Municipio como un todo, debido a la recalificación institucional.

ii) Actores involucrados

Actores de la Municipalidad:

- Concejo de Desarrollo Urbano y Económico de Ouro Preto (CODEURBE). Corresponde a la instancia municipal de coordinación institucional - inter e intrasectorial - en el ámbito del desarrollo estratégico del Municipio y de su planificación. En cuanto mecanismo y espacio institucional de participación, aglutinará a los actores clave de la gestión urbana del Municipio: sociales, económicos, institucionales y políticos.

- Agencia Ejecutiva de Proyectos Estratégicos (AGEOP). Configurada como el agente técnico específico encargado de implementar el sistema a nivel microlocal y de oficiar de Secretaría Ejecutiva del Codeurbe, la Agencia constituye el eslabón estratégico entre la instancia de planificación estratégica en el ámbito del Municipio y la microplanificación local y participativa. Se trata, efectivamente, de una instancia de planificación encargada incluso de la constitución y sistematización de bases de datos del Municipio, fundamentales para las acciones de anticipación y la consolidación de prácticas de planificación urbana y coordinación institucional.

La Agencia es multidisciplinaria y está integrada por un cuerpo de profesionales en las áreas de arquitectura, medio ambiente, acción social, informática y economía.

- Secretarías Municipales. Las Secretarías, cuyas competencias abarcan al desarrollo económico y urbano y la problemática de la pobreza urbana, son actores del sistema a partir de sus competencias sectoriales en la ejecución de programas y proyectos previstos en el sistema.

- Secretaría Municipal de Obras Públicas y Planificación;
- Secretaría Municipal de Agropecuaria y Medio Ambiente;
- Secretaría Municipal de Turismo, Industria y Comercio;

- Secretaría Municipal de Acción y Promoción Social.

Actores sociales y comunitarios:

- El diseño del sistema definió la creación de dos espacios/mecanismos facilitadores de la aglutinación de actores sociales y comunitarios, correspondientes a los niveles del Municipio y del barrio: el Fórum de Ouro Preto y los Fórum de Barrio que, articulados al Codeurbe y a la Agencia Ejecutiva de Proyectos Estratégicos, configuran una red de interacciones y negociaciones permanentes y espacios de divulgación de las acciones del poder municipal y de su seguimiento y fiscalización.
- “Red” de repetidores. Los representantes de asociaciones comunitarias, representantes de la Iglesia y de las hermandades, de gremios, asociaciones deportivas o con fines culturales de base local, funcionan como agentes repetidores potenciales. Cabe a esos agentes la convocatoria de los foros de barrio y el papel estratégico de servir de eslabón entre la comunidad y el poder público representado por la AGEOP.

Actores institucionales públicos y privados:

- Universidad Federal y Escuela Técnica Federal de Ouro Preto. Para la capacitación y calificación de la mano de obra en las intervenciones relativas al mejoramiento urbano y habitacional, para el apoyo técnico a las obras, en la prestación de asistencia técnica a las obras de mejoramiento habitacional, como encargadas del curso de formación de multiplicadores y de capacitación de agentes comunitarios.
- Fundación Gorceix. Una institución sin fines de lucro, identificada como socia en la realización de estudios, producción de datos y encuestas socioeconómicas, especialmente de carácter territorial.
- Servicio de apoyo a la micro y pequeña empresa de Minas Gerais. Socio clave en el área de la intervención, generación de empleo e ingresos, que hace interfase con su área de actuación.

Actores económicos locales:

- La Asociación Comercial e Industrial de Ouro Preto (ACIAOP) es potencialmente el socio estratégico de la Alcaldía en la captación de asociaciones específicas y localizadas de los empresarios locales.

iii) Funcionalidad del sistema

El funcionamiento y operabilidad del sistema es el siguiente:

Estudios preliminares:

- La AGEOP recopila los datos disponibles en la Alcaldía y realiza inspecciones en el plano local tendientes a elaborar un prediagnóstico del área; identifica actores comunitarios que pue-

den asumir el papel de repetidores; y predefine los límites territoriales de la intervención.

- La AGEOP realiza una encuesta, tendiente a la formación de una base de datos territorializados, que permita la fiscalización posterior del sistema.

Plan preliminar:

- La AGEOP elabora un plan preliminar de intervención, seleccionando áreas y componentes estimados prioritarios -analizados con las secretarías municipales involucradas.
- La AGEOP selecciona una “intervención catalizadora” para insertar el programa en el área, de preferencia la recalificación de un espacio público o la recuperación de marcos histórico-culturales. La finalidad de esa intervención es movilizadora y educativa, remite a la colectividad y a los vínculos con el lugar.
- La AGEOP consolida los materiales gráficos para exponer su propuesta.

Convocatoria y realización del foro:

- La AGEOP contacta a los repetidores, presenta la propuesta y el material para la convocatoria del foro.
 - La AGEOP coordina los trabajos del foro.
- A partir del foro, se implanta el Mostrador Comunitario, dirigido a operativizar catastros e inscripciones para las áreas de actuación y a divulgar el programa.

Consolidación del plan estratégico:

- La AGEOP reformula el plan, define las líneas de intervención, sus instrumentos y asociaciones, fundamentados en el diseño de sistemas, poniendo en marcha las secretarías municipales involucradas.
- El plan es presentado al consejo para su aprobación y puesta en marcha de los instrumentos que le competen.
- Un nuevo foro consolida el plan y las asociaciones con la comunidad, presenta cronogramas y define mecanismos de seguimiento y fiscalización.

iv) Características técnicas del sistema

Se definió un sistema de intervención integral en los barrios, a través de áreas de intervención y acción multisectoriales estratégicas. La selección de las líneas programáticas de acción es específica para cada barrio y territorio, mediante un proceso de microplanificación, articulado a mecanismos de participación popular.

Los indicadores para la definición de los barrios como unidades básicas para la intervención son los siguientes:

- Ocupación por estratos de población de ingresos bajos y medios bajos.
- Periferias consolidadas con foros de expansión recientes.
- Demandas de mejoramiento urbano.
- Demandas ambientales urgentes, constituidas, sobre todo, por drenaje de aguas lluvias y la contención de pendientes que afectan áreas más precarias aguas abajo.
- Riesgos de deslizamientos.
- Potenciales turísticos.
- Asociaciones formales, grupos culturales.

Las áreas de intervención y acción del sistema son las siguientes:

Mejoramiento del hábitat/mejoramientos urbanos:

- Mejoramiento y extensión de la infraestructura urbana: sistema vial y pavimentación, drenaje pluvial, agua y alcantarillado, recolección de residuos.
- Mejoramiento ambiental de las áreas de riesgo: contenciones, drenajes pluviales, recuperación de la vegetación y recuperación de áreas degradadas.
- Recalificación de áreas públicas.
- Extensión de equipamientos urbanos (escuelas, puestos de salud, salas cuna).

Vivienda:

- Mejorías habitacionales de las unidades precarias, con suministro de material de construcción (alcaldía, socios de la iniciativa privada y cooperativas).
- Acceso a la vivienda a partir de programas de diversa índole: lotes urbanizados y suministro de materiales y proyectos de construcción, mediante trabajo colectivo no remunerado.
- Regularización predial como línea de actuación de largo plazo, a partir de los levantamientos que se realicen en cada área -destacándose la especificidad de la situación predial del municipio, donde gran parte de los terrenos no están regularizados.

Generación de ingresos y ocupación:

- Capacitación y mejoramiento de la calificación profesional, orientada especialmente a la ejecución de obras locales.
- Apoyo a la pequeña empresa local y a los servicios conexos del turismo (producción de artesanía y prestación de servicios).
- Absorción de mano de obra en las intervenciones locales, a partir de su catastro voluntario en el mostrador comunitario y con ocasión del foro.
- Mostrador de apoyo comunitario y núcleo de informaciones estratégicas locales.
- Apoyo a la formación de cooperativas, especialmente aquellas de material de construcción, o incluso de abastecimiento.

Cultura y ciudadanía:

- Recuperación de marcos históricos urbanos y del potencial turístico, en asociación con los órganos encargados de la protección del patrimonio y la iniciativa privada.
- Apoyo a las prácticas culturales comunitarias tradicionales (fiestas populares, bandas, escuelas de samba y otras).
- Capacitación de actores comunitarios para la gestión corresponsable y formación de repetidores mediante cursos.
- Apoyo al proceso de movilización, mediante talleres y reuniones con los repetidores.

C) MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

La institucionalización del sistema al interior de la Municipalidad pasa a través de tres acciones prioritarias:

Creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Económico (COEURBE/OP), órgano colegiado de asesoramiento del poder ejecutivo municipal y deliberante, en el ámbito de sus competencias, con la finalidad de promover y normar el desarrollo urbano y económico municipal, teniendo presente la calidad del ambiente construido y el desarrollo sustentable.

Creación de la Agencia Ejecutiva de Proyectos Estratégicos - AGEOP, órgano de formulación e implementación de acciones técnicas en el ámbito del desarrollo urbano y económico municipal, con la finalidad de articular la planificación estratégica de la administración municipal y la microplanificación local participativa.

Creación del Fondo Municipal de Desarrollo Urbano y Económico (FUNDEURBE/OP), órgano contable sin personalidad jurídica, destinado a recibir y gestionar los recursos que se apliquen en acciones de desarrollo urbano y económico sustentables, asignaciones consignadas anualmente en el presupuesto municipal, así como los créditos adicionales que le sean destinados.

D) RESULTADOS ESPERADOS

El sistema de intervención integrado propuesto propende a:

La calificación urbana integral de las áreas periféricas de Ouro Preto, caracterizadas por la exclusión y el déficit de urbanización y en particular a:

- Mejorar las condiciones ambientales, de acceso a la infraestructura, servicios y equipamientos.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de las unidades precarias y provisión de viviendas, teniendo en cuenta los déficit cualitativo y cuantitativo.

- Estimular la generación de empleo, ocupación e ingreso para la población local.
- Propiciar la integración social y cultural en los territorios intervenidos.
- Promover la capacitación de los diferentes actores sociales y comunitarios locales para fomentar la ciudadanía y la consecución de formas de gestión corresponsables.
- Crear condiciones favorables para que la población local pueda apropiarse íntegramente de Ouro Preto, patrimonio cultural de la humanidad y polo turístico.

La calificación de la gestión municipal de la periferia:

- Perfeccionar la gestión municipal de la periferia, a partir del desarrollo de un sistema de intervención integrado y de la capacitación de los actores municipales, para operacionalizar sus componentes, instrumentos y procesos.
- Introducir y poner en práctica acciones preliminares en el campo de la planificación estratégica, que incluyan mecanismos de microplanificación local.
- Propiciar la efectiva coordinación y articulación entre las acciones en los diferentes niveles institucionales.
- Introducir mecanismos de participación local y territorial y mecanismos de participación en el ámbito del desarrollo urbano de la ciudad.
- Contribuir a la capacitación de la gestión municipal, en la potencialización de los recursos y la captación de asociaciones públicas y privadas.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

- La disposición de la esfera decisoria municipal frente a la implantación del Consejo de Desarrollo Urbano y Económico, que estaría vinculado al sistema.
- La creación del Concejo del Medio Ambiente (CODEMA), fundamental para la capacitación del municipio respecto a la gestión de sus recursos ambientales.
- Normativas, instrumentos legales (creación del Concejo y de la AGEOP) e instrumentos financieros (creación del fondo municipal).
- Identificación de inversiones financieras factibles, habida cuenta de los criterios que rigen los programas en otras esferas de gobierno.
- Paquete de cursos de capacitación para funcionarios municipales y actores sociales claves en la gestión local:
 - Capacitación en acciones de asistencia social.
 - Capacitación en gestión ambiental.
 - Capacitación administrativa.
 - Gestión corresponsable.

- Paquete relativo a las medidas de corto y mediano plazo para la capacitación financiera del municipio.
- Estructuración de un convenio para implantar el geoprocesamiento en el municipio.

ESTUDIO DE CASO:
PUERTO ESPAÑA, TRINIDAD Y TABAGO





E. ESTUDIO DE CASO: PUERTO ESPAÑA, TRINIDAD Y TABAGO¹

1. ASPECTOS GENERALES

A) CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

La República de Trinidad y Tabago está situada frente al territorio continental de América del Sur, aproximadamente a 11 kms. (7 millas) de Venezuela y es el más meridional de los Estados del Caribe. Comprende dos islas, Trinidad y Tabago, separadas por una franja de agua que en el punto de menor anchura mide 28 millas. La República ocupa una extensión de 4 828 km² y tiene 1.2 millones de habitantes.

La capital, Puerto España, está situada entre el mar y el pie de las

¹ Este capítulo se preparó sobre la base de documentos elaborados por los consultores Desmond Dougall y Timothy Moolleedhar

montañas, en la isla de Trinidad. Los terrenos que se encuentran dentro de los límites de la ciudad son relativamente planos, se elevan menos de 100 pies sobre el nivel del mar, salvo en los sectores del este de Belmont y de Puerto España oriental, que se prolongan hacia las colinas Laventille.

La población, que es multiétnica y multicultural, está distribuida a través de las dos islas pero se concentra en las ciudades de Puerto España y San Fernando, los distritos de Arimas, Chaguaramas y Point Fortin, y los principales pueblos de Sangre Grande, Princess Town y Siparia en Trinidad, y Scarborough en Tabago.

La mayor concentración de población se encuentra en un corredor urbano de 48 km de largo situado al noroeste. Este corredor, que se extiende desde Carenage en el oeste hasta Arima en el este, y que incluye la ciudad de Puerto España, se conoce como Región Capital y en 1995 albergaba alrededor del 41% de la población.

B) CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS Y ECONÓMICAS

Tras su descubrimiento por Cristóbal Colón, Trinidad, que es la isla más meridional de las Indias Occidentales, permaneció aislada y no fue colonizada hasta 1592.

Puerto España, ubicada en la costa, era una pequeña aldea de pescadores y puerto de recalada de buques mercantes. Una Carretera Real, tortuosa y mal conservada, unía Puerto España y Saint Joseph, a la sazón capital de la Trinidad española. Puerto España nunca había sido fundada oficialmente y carecía de Cabildo, pero por su ubicación era el centro natural del transporte marítimo comercial de la isla.

En 1757, cuando el Gobernador español trasladó su residencia a Puerto España, la ciudad tenía de 300 a 400 habitantes. En 1784, cuando se encontraba bajo la dominación española, Puerto España pasó a ser capital de la isla, con una población de unas 3 mil personas, más que nada franceses y africanos que habían emigrado allí desde 1777. En 1784, Trinidad tenía una población total de 6 503 personas.

Antiguamente y hasta alrededor de 1854, la tierra se utilizaba en forma mixta. Había estructuras de tipo residencial, cuyos pisos inferiores se destinaban a actividades no residenciales. Sin embargo, a comienzos del siglo diecinueve, los usos institucionales comenzaron a concentrarse en torno a la Plaza Woodford, pero posteriormente ellos también se fueron desplazando hacia las zonas menos pobladas, situadas al norte de la calle Park.

A medida que la ciudad fue aumentando de tamaño, las personas más adineradas se trasladaron a los suburbios, en donde la densidad de población era menor, y ello liberó el centro de la ciudad para usos no residen-

ciales. A lo largo de la zona portuaria se desarrolló un gran sector comercial mayorista, a la par que surgió un sector de comercio minorista importante, pero siempre asociado al uso residencial.

El sector de comercio minorista propiamente tal no surgió sino hacia fines del siglo diecinueve, cuando las calles Frederick y Henry se convirtieron en el núcleo del comercio al detalle. Además, los pisos superiores de algunos edificios comenzaron a ser ocupados por oficinas, y en Laventille Sur y en Eastern Main Road comenzaron a instalarse industrias.

A comienzos del siglo veinte, el centro de Puerto España se caracterizaba por el crecimiento del sector comercial, la pérdida de terrenos de uso residencial y el deterioro de las viviendas. Hacia comienzos del decenio de 1960, la mayoría de las residencias del centro de la ciudad habían sido reemplazadas por edificios modernos destinados a oficinas y a establecimientos comerciales.

La colonización centró la actividad en la agricultura de plantaciones, principalmente de azúcar y cacao. A raíz de ello, Puerto España se expandió rápidamente como principal centro comercial, administrativo y de intercambio.

En sus primeras etapas, el desarrollo de Puerto España se basó más que nada en el puerto y en la actividad de una sociedad colonial centrada en la exportación de productos básicos y la importación de artículos para la industria, el comercio y el hogar. La ciudad se destacó como centro de distribución de la sociedad colonial. Era el asiento del gobierno y el centro de la administración pública, sede de las empresas de importaciones y exportaciones y de las grandes empresas financieras, centro administrativo de organizaciones religiosas y núcleo de la vida urbana y de agrado.

La ciudad era el centro del poder y de la autoridad civil, religiosa y financiera y desde los primeros tiempos atrajo una población relativamente importante y variada de residentes y turistas. Con el correr de los años, sus límites geográficos se han ampliado pero sigue cumpliendo más o menos las mismas funciones y ejerciendo gran influencia en la zona interior inmediata, la Región Capital, así como en el resto del país. Es un centro a la vez regional y nacional.

Individualmente considerada, Puerto España fue el principal centro económico proveedor de empleo del país. En 1982, proporcionó 83 662 puestos de trabajo o casi un 20% del empleo total del país, que en 1980 llegó a 388 000 empleos. Debido a la recesión económica del período comprendido entre 1983 y 1990, el empleo declinó a 365 700 y desde entonces ha ido aumentando gradualmente. Se estima que en 1995 el empleo ascendió a unos 429 150 puestos de trabajo. La ciudad ha sido

un reflejo de la situación del país, estimándose que en la actualidad el empleo ha alcanzado niveles similares de los de 1982.

La mayor parte del empleo se concentra en el sector terciario, que representa un 75% del total. Los empleos en el sector secundario representan un 24%, mientras que en el sector primario equivale a menos del 1% del total. El sector de empleados, esto es, oficinistas, funcionarios públicos y profesionales, comprende un 54% de los empleos. Esta distribución se ha mantenido relativamente estable durante los últimos 15 años.

c) Características sociales y políticas

A partir de los años setenta, la población de la ciudad ha disminuido de manera gradual.

CUADRO VI-10
DESCENSO DE LA POBLACIÓN DE PUERTO ESPAÑA
(AÑOS SELECCIONADOS)

Año	Población
1970	64 933
1980	57 048
1990	46 012

Fuente: T. Mooleedhar (1996),
 CEPAL, LC/R.1651, Santiago
 de Chile.

La economía de Trinidad y Tabago se sustenta en el petróleo, que en los años setenta tuvo una bonanza extraordinaria. El Estado, a la sazón uno de los principales beneficiarios del aumento de los ingresos del petróleo, fue el principal proveedor de empleos, el mayor consumidor de bienes y servicios y el medio más importante de expansión y mejoramiento de la infraestructura y otros equipamientos.

El aumento de los ingresos del gobierno se acompañó del otorgamiento de subsidios a una amplia gama de bienes y servicios, del incremento del empleo en los sectores público y privado y de la casi cuadruplicación de la escala de remuneraciones de los asalariados. La caída de los precios del petróleo a comienzos de los años ochenta y el consiguiente descenso de los ingresos, trajo consigo una reducción de los gastos del Gobierno. La contracción económica produjo un elevado desempleo y el ingreso anual per capita cayó de 6 600 dólares de los Estados

Unidos a 3 160. El nivel de pobreza, definido oficialmente por las familias cuyo ingreso anual es inferior a 18 000 dólares de Trinidad y Tabago (3 000 dólares de los Estados Unidos), se elevó de un 3.5% de las familias en 1981 a un 21% en 1994.

Este descenso se acompañó de la transformación acelerada a usos comerciales de los sectores residenciales del centro de la ciudad, de la migración hacia zonas suburbanas más nuevas desde la congestionada ciudad, de la reducción del tamaño de las familias de 4.3 en 1960 a 3.5 en 1990, del aumento del número de familias que poseen automóvil y de la disponibilidad de transporte público económico gracias al precio relativamente bajo de la gasolina.

En los últimos quince años, la infraestructura ha mejorado del estado deficiente en que se encontraba en 1982 a niveles bastante aceptables.

CUADRO VI-11
CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA: AÑOS
SELECCIONADOS

INFRAESTRUC- TURA	NIVEL DE SUMINISTRO	
	1982	1996
Teléfono	capacidad y servicio inadecuados	gran calidad, capacidad superior a la necesaria
Electricidad	inadecuado y poco confiable	confiable, con capacidad mejorada
Agua	adecuado, pero a veces insuficiente	capacidad mejorada, pero en algunas zonas las líneas de transmisión son obsoletas
Alcantarillado	adecuado, pero en cierta medida obsoleto	sobrecargado y en general, mal tenido
Drenaje	inadecuado, con períodos de anegamiento	capacidad inadecuada
Caminos	congestionados y deficientemente mantenidos	flujos de tráfico mejorados y mejor mantenimiento de la carpeta

Fuente: T. Mooleedhar (1996), CEPAL, LC/R.1651, Santiago de Chile

D) LA GESTIÓN URBANA EN PUERTO ESPAÑA

i) El Municipio de Puerto España y las relaciones con el Gobierno Central

La Ley de Municipalidades No. 20 de 1990 fue redactada durante el gobierno (1986-1991) del partido Alianza Nacional para la Reconstrucción (NAR), con la idea de dar una mayor autonomía a los órganos de los gobiernos locales.

La ley le otorga al municipio libertad de acción para fijar el avalúo de los bienes raíces y aumentar los impuestos y contribuciones que gravan a los inmuebles, establecer y hacer cumplir normas de construcción aceptables, autorizar el cierre transitorio de calles, instalar postes para los servicios de utilidad pública y grifos para incendio en las aceras y reestructurar sus procedimientos de toma de decisiones de manera de incluir la participación de la ciudadanía. Sin embargo, no se ha valido de estas atribuciones.

El Ministerio del Gobierno Local es la agencia central de gobierno responsable por la supervisión de las actividades de los municipios. Las municipalidades necesitan la autorización de este Ministerio para contratar créditos, crear un Fondo Alcaldicio, modificar la distribución de los recursos presupuestarios, etc. Este grado de supervisión le asegura al Ministerio el control del gobierno local y se contrapone a la intención que han proclamado los gobiernos posteriores de otorgar alguna autonomía a los gobiernos locales.

Así pues, la independencia de acción del gobierno municipal está limitada por la coincidencia del espacio político y físico que ocupan el gobierno central y el gobierno local. Esta circunstancia se refuerza debido a que el primero no se ha preocupado por elaborar y aplicar sistemáticamente un plan de descentralización coherente, que sea compatible con un enfoque integrado del gobierno local.

El personal del Ministerio del Gobierno Local piensa que su función se limita a prestar asesoramiento, esto es, a servir de facilitador o de mediador entre los municipios y el Gobierno central. El Ministerio suele ofrecer programas de capacitación para los funcionarios de las municipalidades y además, revisa los proyectos, planes y presupuestos de desarrollo, proporciona asesoramiento y asistencia jurídicos para la contratación de personal. El actual asesor jurídico de la Municipalidad fue proporcionado por conducto del Ministerio.

Existe la impresión general que la Ley de Municipalidades empeoró la situación del gobierno municipal. La Municipalidad estima que esta Ley la reduce a la categoría de un Departamento de gobierno, en vez de dotarla de las atribuciones necesarias para cumplir sus funciones como administradora de la ciudad.

Se considera que el Ministerio del Gobierno Local no está en condiciones de prestar verdadera ayuda a la Municipalidad y no actúa como intermediario eficaz con otras dependencias del Gobierno, ni ha desarrollado una política y un programa para descentralizar las funciones hacia las municipalidades. Actualmente, no hay una política nacional para hacer frente a los problemas sociales que aquejan a la ciudad.

La nueva Ley de Planificación y Desarrollo, que se encuentra en la etapa de proyecto, es drásticamente diferente de la legislación actualmente en vigor en materia de planificación, y en muchos casos sus diferencias podrían afectar de manera importante a las autoridades locales.

RECUADRO VI-11

ORGANISMOS NACIONALES CON COMPETENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO DE PUERTO ESPAÑA

Ministerio del Gobierno Local: es el encargado de fiscalizar las actividades de las municipalidades. Teóricamente, coordina las actividades que llevan a cabo las municipalidades y asegura que se reduzca al mínimo la duplicación de esfuerzos, proporciona asistencia técnica para la planificación y ejecución de proyectos, mantiene vínculos con los organismos del gobierno central a fin de obtener recursos que canaliza hacia las municipalidades y procura fortalecer su capacidad técnica a fin de que puedan cumplir con mayor autonomía sus funciones de desarrollo y gestión. En la práctica, este Ministerio no pasa de ser el conducto a través del cual se canalizan recursos financieros hacia las municipalidades. Proporciona asesoramiento legal, financiero y técnico a las municipalidades que lo soliciten, pero su organización y recursos son inadecuados para cumplir su cometido.

División de Planificación Urbana y Rural del Ministerio de Planificación y Desarrollo: está encargada de la planificación física.

Divisiones de Caminos, de Drenaje y de Gestión del Tráfico del Ministerio de Obras Públicas.

Organismos legales responsables de las telecomunicaciones, la electricidad, el transporte público y el agua y alcantarillado: estos organismos, con competencias asignadas por ley, operan sin coordinar sus actividades con la Municipalidad.

Numerosas disposiciones del proyecto de ley le darían a las autoridades locales un control mucho mayor sobre importantes aspectos de la planificación. Desde luego, propone que se transfieran a las autoridades locales plenas atribuciones para establecer y diseñar sus propios planes de desarrollo y para la aprobación de los planes de construcción.

De esta manera, las autoridades locales tendrían facultades para aprobar o rechazar efectivamente los planes que se propongan de acuerdo con el plan de desarrollo de la ciudad, y serían las autoridades encargadas de la planificación.

Si se promulga la ley prevista en la forma antes reseñada, la Municipa-

lidad de Puerto España seguramente requerirá una dependencia nueva encargada de la planificación.

ii) Políticas socioeconómicas, de desarrollo urbano y de medio ambiente

El rol de Puerto España como capital del país ha estimulado la aplicación de un enfoque de intervención directa por el gobierno nacional, para el cual el desarrollo de la capital forma parte de sus responsabilidades y que por lo general no admiten que la Municipalidad de Puerto España deba cumplir una función como administradora del sistema urbano. La proximidad, tanto política como física, ha influido para que se excluya la participación del gobierno local. El Gobierno central ha asumido la responsabilidad de proporcionar infraestructura y servicios a la ciudad, a través de sus organismos técnicos y de los ministerios. Además, se considera que la Municipalidad es simplemente otro organismo del Gobierno central, al que le corresponde proporcionar un número cada vez más reducido y restringido de servicios.

La División de Planificación Urbana y Rural (T&CPD) del Ministerio de Planificación y Desarrollo elaboró en 1984 el Plan para Puerto España, la principal pauta de política para adoptar decisiones sobre las solicitudes de desarrollo físico que se presenten en la ciudad.

Durante la preparación del Plan, la División sostuvo consultas con la Municipalidad, pero los insumos aportados por ésta fueron mínimos. A juicio de la Municipalidad, el plan presentado escapaba totalmente a su fiscalización.

De otra parte, las autoridades encargadas de formular las políticas a nivel local no comprenden la naturaleza del sistema urbano que les corresponde dirigir, además que la Municipalidad no está en condiciones de administrar un sistema tan complejo como el de la ciudad de Puerto España. Esta carencia limita las posibilidades de acción de la Municipalidad y ha dejado un vacío que ha permitido la creación reciente de una Corporación de Desarrollo Urbano de Trinidad y Tabago, otro organismo estatal que impone su gestión a la ciudad de Puerto España.

iii) Comportamiento de las finanzas públicas del Municipio

El financiamiento de las actividades ordinarias y de desarrollo de la Municipalidad se basa en los ingresos que recauda y las subvenciones que le proporciona el Gobierno central. El Estado, teóricamente, cubre el déficit entre lo que percibe anualmente la Municipalidad y los gastos anuales proyectados. En la práctica, el presupuesto anual de la Municipalidad se compone de los ingresos que genera, más lo que le proporciona el Estado.

El presupuesto de la ciudad es fiscalizado por la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. La Municipalidad presenta oportunamente sus estimaciones, que incluyen todas las sumas recaudadas salvo el Fondo Alcaldicio. Este se desembolsa a la sola discreción del Alcalde y depende únicamente de su honestidad.

La principal base de ingresos de la Municipalidad son las contribuciones de bienes raíces. Otras actividades generadoras de ingresos incluyen los derechos por concepto de licencias, el alquiler de inmuebles de su propiedad y los derechos que se pagan por servicios.

Del presupuesto anual de la Municipalidad para 1996 se gasta, por el solo concepto de sueldos y salarios, alrededor de un 80% de los ingresos. El 20% restante corresponden a bienes y servicios. Actualmente se están estudiando maneras de obtener mayores recursos, lo que se lograría a partir de la venta de los terrenos que posee actualmente la Municipalidad.

Como principal propietaria de terrenos en la ciudad, la Municipalidad está tratando de racionalizar el uso de la tierra, en un esfuerzo por liberar terrenos para desarrollo futuro. El Concejo tiene la opción de destinar estos terrenos, la mayoría de los cuales permanecen ociosos, a usos rentables. La idea sería obtener ingresos inmediatos del capital de inversionistas interesados en utilizar los terrenos, y al mismo tiempo asegurar la rentabilidad a largo plazo, mediante las contribuciones de bienes raíces que gravan los inmuebles de la ciudad. Además, mediante la enajenación de terrenos situados fuera de los límites de la ciudad, la Municipalidad podría aprovechar la plusvalía o bien, optar por obtener una corriente de recursos a largo plazo.

Se podrían aumentar las corrientes de ingresos a largo plazo si la Municipalidad actualizara la tasación de los inmuebles de manera de que ellas reflejen los actuales valores anuales imponibles o modificara el sistema de las contribuciones de bienes raíces, de manera que fuese más equitativo a la par que más productivo.

Por lo general, el Ministerio de Hacienda reduce las estimaciones presupuestarias anuales que le presenta la Municipalidad. Como el Gobierno se limita a cubrir el déficit entre las proyecciones de ingresos y los gastos de la Municipalidad, si ésta obtuviera recursos adicionales, la subvención del Gobierno disminuiría en consecuencia. Por lo tanto, la situación financiera de la Municipalidad no mejoraría.

La falta de fondos, que es el permanente problema que enfrenta la Municipalidad, obedece al desequilibrio entre sus entradas y sus gastos, a las trabas que impone el Gobierno central a los procedimientos de planificación y presupuestación de la Municipalidad y al sistema que aplica dicho Gobierno para elaborar el presupuesto y asignarle recursos.

A menos que la Municipalidad pueda equiparar sus gastos a sus propias entradas, o que el Gobierno le asigne recursos adicionales, el problema de la falta de fondos se perpetuará. Por lo general, los representantes de la Municipalidad se inclinan por la primera opción, pero señalan la atención en los demás obstáculos que el Gobierno central tendrá que eliminar para que la Municipalidad logre la autonomía financiera. Por otra parte, los representantes del Ministerio encargado del gobierno local parecen estar convencidos que las municipalidades no pueden justificar adecuadamente su pretensión de alcanzar esta autonomía, debido a que no están en condiciones de administrar los recursos que disponen actualmente. Además, están convencidos que a estas entidades no les interesa dicha autonomía.

RECUADRO VI-12

EL IMPUESTO TERRITORIAL Y LA TASACIÓN DE LOS BIENES RAÍCES

El sistema que utiliza el Departamento de Tasaciones para calcular el valor de los inmuebles se denomina Valor Anual Imponible (ARV) y la ley fija los impuestos y contribuciones en un 1% y un 5% del precio justo de mercado de las viviendas y establecimientos comerciales, respectivamente. Sin embargo, los propietarios de inmuebles prefieren no pagar y apelar para obtener una rebaja. En los casos en que el valor de la propiedad es tasado y aprobado por el Concejo, el propietario podrá apelar al principal oficial ejecutivo (City Clerk), quien deberá transmitir la apelación al Comisionado de Tasaciones del Ministerio de Hacienda. Este podrá confirmar, reducir, o aumentar el valor, según estime conveniente. Si el propietario no está conforme, podrá apelar a la Junta de Apelaciones Tributarias, que tiene iguales facultades que el Comisionado de Tasaciones para confirmar, reducir o aumentar los valores cobrados. En última instancia, podrá recurrirse a la Corte de Apelaciones.

En realidad, la impresión general es que por motivos políticos no se desea que las tasaciones de los bienes raíces y la recaudación de impuestos se aborden en forma sistemática y que no se acogería con agrado la aplicación de un enfoque de esta naturaleza.

El requisito que para poner a la venta los inmuebles de propietarios morosos se necesite un certificado que la autorice se ha mantenido demasiado tiempo. La legislación municipal habilitante rechaza expresamente la negativa a firmar estos certificados y el hecho que las autoridades municipales encargadas de formular la política violen la ley ha llevado a desconfiar de ellas y a mostrarse escépticos de que pueda lograrse la autosuficiencia financiera.

Desde el punto de vista del Departamento de Tasaciones, Puerto España es una ciudad agonizante. Pese a la ampliación de los límites de la ciudad, el número de edificios tasados disminuyó de más de 12 000 en 1992 a 10 000 en 1996 y el número de terrenos baldíos se ha elevado a más de 700 en el mismo período. Además, los anegamientos del centro de la ciudad en la temporada de lluvias han aumentado y ello ha reducido el valor de los inmuebles.

Actualmente, el Gobierno central está llevando a cabo un estudio para que la Municipalidad modifique la base para la tasación del valor de la propiedad raíz. El mecanismo que se propone aplicar en reemplazo del ARV es el Valor Mejorado del Capital. Al parecer, el porcentaje fijo del valor imponible se reemplazará por un valor flexible, basado en las mejoras que se hayan introducido en la propiedad. La contribución que se aplicará a los inmuebles será equivalente al total de recursos necesarios para administrar la ciudad, divididos por el número total de inmuebles, y cada uno de ellos será gravado sobre la base del valor mejorado del capital. El Departamento de Tasaciones es contrario a que se aplique este enfoque porque lo considera inadecuado para el país.

E) PERFIL ORGÁNICO DEL MUNICIPIO

A lo largo de casi toda su existencia, la Municipalidad ha mantenido una relación difícil y a veces antagónica con la autoridad central, primero con la Oficina Colonial y después de la independencia, con el Gobierno central. Los ciudadanos ilustres del siglo diecinueve y comienzos del siglo veinte fueron personas enérgicas, independientes y adineradas cuya idea del gobierno giraba en torno a la satisfacción de las necesidades de la población.

La permanente impugnación del poder colonial incomodó tanto a las autoridades, que en 1899 terminaron por abolir la Municipalidad. Sin embargo, debido al descontento de sus habitantes, en 1914 el Concejo fue restablecido.

Hacia comienzos del decenio de 1960, la política partidista había penetrado en tal forma el Municipio, que el proceso de toma de decisiones estaba supeditado a la opinión del partido en el poder. En un medio político en que el nuevo gobierno independiente se sintió obligado a centralizar toda una gama de actividades por una serie de razones, incluso de eficiencia y de economías de escala, el Gobierno central no tuvo mucha paciencia con los independientes que deseaban que la ciudad se gobernara en forma autónoma.

En parte por la necesidad de imponer disciplina a los partidos políticos y eliminar las actividades que se consideraba estarían mejor administradas por un organismo del Gobierno central, éste ejerció mayor control sobre las actividades del Concejo. Posteriormente, la Municipalidad pasó a ser un mecanismo mediante el cual se articulaban a nivel municipal las políticas del gobierno central.

A lo largo de los años, algunos Alcaldes emprendedores han solido oponerse a que el Gobierno central controle las finanzas de la Municipalidad y por lo tanto su autonomía, pero no es mucho lo que han logrado. En realidad, actualmente su facultad de actuar está tan entrampada en la burocracia del Gobierno central que la Municipalidad parece no tener más voluntad para afirmar su autoridad, incluso en aquellas materias en que aún conserva alguna independencia de acción.

La Municipalidad de Puerto España comprende dos ramas, la política y la administrativa. Como lo expresa la Ley de Municipalidades de 1990, el Concejo, que es el brazo decisor, se compone del Alcalde, los ediles y consejeros, mientras que la rama administrativa está organizada en torno a los departamentos funcionales del Oficial ejecutivo superior (City Clerk), Salud pública, Ingeniería, Finanzas, Tasaciones y Policía.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Concejo está organizado en

torno a nueve comités permanentes de Finanzas, Tasaciones, Instituciones, Bienestar, Fines generales, Planificación y desarrollo, Salud pública y Carnaval. Cada uno de ellos es presidido por un miembro del Concejo y se reúne una vez al mes, oportunidad en que debe estar presente el jefe del Departamento que corresponda.

El hecho que la Municipalidad tenga ediles, esto es, representantes no elegidos, designados por el partido político que tiene mayoría en el Concejo obedece al deseo de ampliar las competencias de los miembros del Concejo y de incorporar especialistas en sus filas. A lo largo de los años, la mayoría de los Alcaldes de Puerto España han servido anteriormente como ediles.

El Concejo orienta a la rama ejecutiva más bien hacia actividades de mantenimiento y reparaciones que de gestión y desarrollo de la ciudad.

Los departamentos son organizados de la siguiente manera:

• *Departamento del Oficial Ejecutivo Superior*

El oficial ejecutivo superior es el jefe administrativo de la Municipalidad y su Departamento es responsable de la gestión y administración globales de todos los departamentos, de acuerdo a las decisiones del Concejo. Se compone de las siguientes secciones:

- Dependencia de personal y relaciones industriales
- Imprenta
- Secretaría del Concejo.

El Departamento es el vínculo entre la Municipalidad y los Ministerios, el Concejo y el público, y el Concejo y otros Departamentos. Desafortunadamente, tropieza con enormes dificultades debido a la burocracia del Gobierno central con el cual debe tratar.

• *Departamento de Salud Pública*

El Departamento de salud pública es la autoridad máxima de salud de la ciudad. Cumple sus funciones a través de:

- La Inspección de Salud Pública, que se encarga de la supervisión alimentaria, de la salud y seguridad laborales y del medio ambiente físico.
- La Dependencia del Contralor de la Salud Pública, que se encarga del fomento de la salud y de la prevención y lucha contra las enfermedades.
- La Dependencia de Educación Sanitaria, que organiza programas educativos que comprenden la dictación de conferencias y el suministro de ayudas audiovisuales a escuelas primarias y secundarias, iglesias y organizaciones privadas.

A lo largo de los años la antigua estructura orgánica del Departamento se ha ido modificando con la ayuda de la División de Organización y Gestión de la Oficina del Primer Ministro. El Departamento procura con valentía abordar los problemas de salud nuevos para los cuales no cuenta con personal ni con recursos financieros y hace lo posible por garantizar la seguridad pública.

• *El Departamento de Ingeniería*

El Departamento municipal de ingeniería cumple sus funciones por conducto de cuatro Divisiones y una multiplicidad de subdivisiones y dependencias.

- La División de Inspección de edificios está encargada de la aprobación de los planos de construcción y la supervisión de las construcciones, de investigar las infracciones al código de construcción, identificando las estructuras ilegales, incluidas las ampliaciones y modificaciones no autorizadas, y de emitir permisos de edificación y llevar registros de todas las construcciones, así como de conservar los planos de las mismas. Asimismo, es responsable de la preparación de los planes de reparación y reconstrucción de canales de desagüe, caminos, muros de contención y otras estructuras físicas construidas por personal del Departamento.
- La División de Obras se encarga del mantenimiento de toda la infraestructura física de la ciudad, incluidos parques, caminos, aceras, alcantarillas, edificios fiscales, mercados, cementerios y matadero.
- La División de Instituciones está encargada de la administración de todos los organismos e instituciones municipales.
- La División de Transporte y Aseo es responsable del mantenimiento de todos los vehículos de la Municipalidad, así como del aseo de los numerosos edificios, parques, plazas y otros espacios abiertos pertenecientes a la Municipalidad.

La acción del Departamento se orienta casi exclusivamente al mantenimiento de las instalaciones existentes y no a su desarrollo. Si bien es cierto que posiblemente ello se deba a la crónica falta de recursos, al parecer el Departamento se ve agobiado por las labores de mantenimiento de las instalaciones físicas y carece de energía o de recursos para ocuparse de grandes obras de desarrollo.

• *Departamento de finanzas*

El Departamento es responsable de la gestión de las finanzas de la Municipalidad, función que cumple por conducto de seis secciones, a saber:

- La Dependencia de caja se encarga de recaudar los fondos que debe pagar el público y de entregar dineros a los funcionarios mediante un sistema de vales para el pago en efectivo de gastos menores;

- La Dependencia de administración se ocupa de las necesidades de suministros del Departamento y lleva los registros de asistencia, vacaciones y otros similares;
- La Dependencia de nóminas de pago se encarga de los salarios de los funcionarios a los cuales se paga por día o por quincena;
- La Dependencia de pago de sueldos al personal contratado a base de un sueldo mensual se encarga de estos pagos, y procede en forma similar a la Dependencia anterior;
- La Dependencia de análisis obtiene información relativa a ingresos y gastos de los distintos registros que se llevan a través de la organización. Es más que nada una oficina que se encarga de reunir información y que es responsable de anotar los ingresos y gastos de la Municipalidad que se imputan a las diversas partidas y subpartidas del presupuesto anual;
- La Dependencia de pagos tramita todos los pagos que debe hacer la Municipalidad por concepto de bienes y servicios.

• *El Departamento de Tasaciones*

El Departamento de tasaciones es una dependencia cuya única función es establecer cada tres años la valor de los impuestos y contribuciones. Como funciona con un 70% de puestos vacantes, a menos que se adopten las medidas necesarias el Departamento no podrá cumplir ahora ni en el futuro las obligaciones que le impone la ley, en cuanto a la tasación de los bienes raíces. Además, dentro de una Municipalidad cuyos recursos de apoyo son insuficientes, éste es el Departamento peor dotado.

• *La Fuerza Municipal de Policía*

La Fuerza Municipal de Policía es responsable de la protección de los residentes y de los turistas, mediante la prevención del delito y la detención y acusación criminal de quienes violan la ley. Opera con arreglo a la Ley de Municipalidades, a la legislación nacional y a la Ley sobre Servicios Policiales. La vagancia es uno de los grandes problemas que confronta la ciudad, y en 1985 la Municipalidad trató de resolverlo sacando a los vagos de las calles e internándolos en instituciones especiales.

F) LAS RELACIONES CON EL SECTOR PRIVADO

Antes de 1990, la Municipalidad había tratado infructuosamente de poner en práctica una serie de iniciativas para mejorar la red urbana de la ciudad, generar recursos adicionales para lograr la autosuficiencia financiera, e intervenir activamente en el proceso de desarrollo, asociándose con empresas seleccionadas.

La situación urbana se presentaba crítica, por varios factores: aumento de la congestión de vehículos y peatonal debido a sistemas de transporte y gestión del tráfico inadecuados; mal funcionamiento del sistema

de desagüe; un alto número de vagos; un aumento alarmante del nivel, tipo y complejidad de las actividades delictuales. Todos estos elementos han contribuido a la pérdida de la confianza pública y de los inversionistas y se ha manifestado en un ambiente general de descuido.

Los representantes de la Empresa Nacional de Seguros para el Desarrollo de la Propiedad (NIPDEC) señalaron que la única manera práctica de poder crear un sistema urbano aceptable consistía en que los organismos del sector público se asociaran con empresas del sector privado. La aplicación de este enfoque permitió celebrar una serie de reuniones en que participaron la Municipalidad, los principales organismos y servicios del Gobierno central, miembros del sector empresarial, incluidos comerciantes, financistas y grandes empresas y representantes del Banco Central de Trinidad y Tabago y de la NIPDEC. A partir de entonces, se han desarrollado diversos proyectos basados en la asociación de los sectores público y privado, entre los que cabe mencionar los relacionados con el hermosteamiento de la ciudad, la construcción de un terminal para el transporte público, la recuperación de parques urbanos y el inicio de proyectos de desarrollo territorial.

RECUADRO VI-13

ACTIVIDADES CONJUNTAS ENTRE LOS SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN PUERTO ESPAÑA

Creación del Paseo Brian Lara

La recuperación de esta parque, que fue rebautizado Paseo Brian Lara, involucró la reubicación de sus ocupantes, la reconstrucción o rehabilitación de los servicios sanitarios públicos y subestaciones eléctricas, la realización de obras de paisajismo con material sólido y blando, la construcción de un escenario elevado para funciones públicas y la instalación de luces y asientos para permitir un esparcimiento cómodo. El financiamiento para la etapa inicial del proyecto fue proporcionado por un grupo de empresas del sector de energía. En las etapas posteriores, han contribuido al financiamiento empresas comerciales cuyos establecimientos tienen frente al paseo en construcción.

Tras reuniones iniciales a las que fue invitada la Municipalidad, el Gobierno central asumió el control del proyecto quedando la primera relegada al papel de simple espectador.

Construcción de un terminal de transporte público

Para aliviar la congestión del tránsito y el caos general provocado por el uso de algunas calles como terminal de los maxitaxis, se construyeron dos instalaciones. La primera de ellas atiende los recorridos de transporte que parten del centro de la ciudad y se dirigen al oeste, hacia Diego Martin, Petit Vallet y Carenage y fue construida en terrenos donados por una empresa privada y con financiamiento de una importante empresa con sede en Puerto España, en tanto que la construcción fue llevada a cabo por la NIPDEC.

La segunda y más compleja instalación, el terminal de transporte público denominado Puerta de la Ciudad, se construyó en terrenos pertenecientes a la Empresa de Servicios de Transporte Público (PTSC), en el lugar en que se encontraba la antigua estación de ferrocarril y desde la cual la PTSC opera un servicio nacional de autobuses. Este terminal combina los servicios de

transporte ofrecidos por empresarios privados de maxibuses y por la empresa estatal de autobuses con establecimientos comerciales instalados en una especie de centro comercial.

El financiamiento fue proporcionado por el Gobierno central y las instalaciones fueron construidas por la NIPDEC. Se supone que se financiará con los derechos que deben pagar los empresarios de transporte y los locatarios de los establecimientos comerciales. Aunque todavía no se levanta la estructura definitiva, la PTSC ha estado administrando las instalaciones a cambio de una comisión que actualmente es pagada por el Gobierno central. Además, el centro comercial ha atraído algunos depósitos de productos alimenticios, una serie de pequeñas tiendas especializadas y un servicio bancario automatizado.

Instalación de expendios permanentes

Se estimó que la creación de espacio para instalar tiendas era una actividad de desarrollo legítima, en especial dado la elevada tasa de desempleo y subempleo. Tent City (Ciudad Toldo), que al comienzo consistía en un conjunto de carpas de colores alegres provistas de iluminación y servicios sanitarios, se levantó en el cruce de la plaza Independencia y se ofreció a los comerciantes por un alquiler mínimo. La Municipalidad autorizó el uso de los terrenos para este fin y al mismo tiempo comenzó a aplicar en otros lugares de la ciudad la ley que prohíbe el comercio ambulante. Posteriormente, se levantó una estructura permanente en la plaza de la Independencia para que comerciantes itinerantes se instalaran en terrenos alquilados a una empresa privada por una suma irrisoria. Además, se reubicó a los comerciantes que de hecho estaban viviendo en locales de comercio minorista construidos ilegalmente en el cruce, en una estructura nueva que se levantó en terrenos municipales situados al oriente de la ciudad. Estas estructuras fueron financiadas por el Gobierno central y construidas por la NIPDEC.

Rehabilitación de parques seleccionados

La Municipalidad no está en condiciones de financiar el mantenimiento o la seguridad de sus distintos parques, en especial los que se encuentran en el centro de la ciudad. Con el tiempo, ellos se han deteriorado por la acción vandálica y por su uso permanente por vagabundos y personas sin hogar.

La Municipalidad ha pedido ayuda al sector privado para rehabilitar y administrar estos parques. Hasta ahora, las grandes empresas han «adoptado» dos parques, las plazas Victoria y Lord Harris.

Programa de desarrollo de la tierra

La Municipalidad es dueña de amplios terrenos no aprovechados, tanto dentro de la zona urbana de Puerto España como fuera de sus límites. En los últimos años, se ha interesado decididamente por el desarrollo territorial asociándose con empresas del sector privado. Su intención es ofrecer sus terrenos en arrendamiento a largo plazo y obtener ingresos mediante la recaudación de las contribuciones de bienes raíces. Mediante el pago de una comisión basada en el éxito de la gestión, se logró disponer de los servicios de consultores privados que ayudarían a la Municipalidad a desarrollar tres lotes de terreno ubicados en la zona de Woodbrook/Saint James. Por conducto de sus consultores, la Municipalidad llamó a propuestas para el uso de los terrenos y recibió varias propuestas de proyectos importantes, que consistían en el desarrollo de oficinas, viviendas para familias de medianos ingresos, tiendas, y lugares de esparcimiento y entretención.

g) CONSIDERACIONES FINALES

De una revisión de las características que asume la Municipalidad de Puerto España y su territorio, es posible verificar severas deficiencias de administración a todos los niveles de la municipalidad y la ausencia de un sistema urbano de gestión.

Parte del mejoramiento de las capacidades municipales dicen relación, en primer lugar, con el mejoramiento de la imagen del municipio frente a sí mismo y a la comunidad, y en objetivos más específicos, referidos a:

- la municipalidad como organización autónoma;
- la municipalidad como una entidad financieramente estable;
- mejoramiento y manutención de la infraestructura física y social de la ciudad;
- maximizar los retornos y utilidades del municipio;
- proveer servicios eficientes.

Para alcanzar estos objetivos, se requiere una profunda transformación de la Municipalidad que mire a:

- una nueva y diferente relación entre el cuerpo político y el administrativo de la municipalidad, y entre esta última y el resto de la ciudadanía. En los dos casos, la relación productiva puede ser cultivada sobre las bases de mutuo respeto y trabajo conjunto;
- una mayor autonomía de la Municipalidad, para que sea directamente responsable por su financiamiento, su personal y para sus fuentes de bienes y servicios;
- una nueva estructura orgánica del personal municipal, basada en el rol del municipio como promotor de la ciudad;
- la capacitación profesional del personal municipal;
- una más eficiente dotación de equipamiento técnico;
- la privatización de algunos servicios municipales;
- una eficiente gestión de los suelos municipales, determinando los valores, extensiones y calidad, dirigida a mejorar el flujo de rentas municipales y a la fiscalización del crecimiento urbano;
- un sistema reformado de tasación de la propiedad.

El proyecto GUCI, para apoyar a la Municipalidad en el camino del mejoramiento de sus capacidades institucionales, se ha focalizado en un primer paso, que se puede considerar básico para una reestructuración municipal, el cual es un sistema de información municipal para el soporte del “nuevo” tipo de gestión, posibilitando el acopio de recursos financieros y el mejoramiento de la planificación urbana.

2. SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN PARA LA MUNICIPALIDAD DE PUERTO ESPAÑA

A) DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Muchos de los problemas de desarrollo que afectan a Trinidad y Tabago no pueden resolverse con éxito mediante la aplicación de un enfoque sectorial. Ellos están tan íntimamente relacionados entre sí, que lo único que daría resultado sería una política nacional de desarrollo, que fuera más allá

de la planificación física y espacial y apuntara a una estrategia integrada más explícita. En general, el Gobierno central se percibe a sí mismo a la vez como decisor y como encargado de aplicar la política; todavía prefiere que lo perciban como una entidad que hace cosas, por lo que no es sorprendente que la Municipalidad, como sucede con otras dependencias de los gobiernos locales, haya sido relegada a un papel secundario.

La aplicación de una estrategia expresa de desarrollo permitiría reorientar las políticas económicas y sociales del Gobierno central de manera de reducir los conflictos y proporcionar metas y objetivos claros. El Gobierno central formularía la estrategia de desarrollo y fortalecería la capacidad de las autoridades locales de gobierno, como la Municipalidad, de formular y aplicar soluciones eficaces para los problemas locales, dentro del marco de una política nacional de desarrollo.

Deliberado o no, el actual debilitamiento de la autoridad del gobierno local ha llevado a que la Municipalidad carezca de las estructuras legales, institucionales y organizacionales y de los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para administrar adecuadamente los problemas de la ciudad. El ejercicio presupuestario anual es sintomático de esta enfermedad. El mecanismo de gestión y el funcionamiento de la Municipalidad, simplemente, no están a la altura de la labor que hay que realizar.

A menos que a corto y mediano plazo se adopten medidas para mejorar su capacidad, lo más probable es que la Municipalidad siga careciendo de medios para administrar el espacio urbano que tiene bajo su control. En realidad, para poder materializar su idea de una institución importante que esté competentemente dotada de atribuciones, que sea tecnológicamente avanzada y orientada a los resultados como para proporcionar una gama de servicios en un medio seguro y saludable, la Municipalidad tendrá que proyectar una imagen positiva.

El proceso se logrará mediante la reestructuración de las funciones de la institución, el aumento de la preparación profesional y una mayor disposición a adoptar técnicas y tecnologías adecuadas de gestión urbana.

Entre estas tecnologías, una de la más clave y decisiva la constituye el diseño y montaje de un sistema de información municipal, que permita la racionalización de los procesos de administración interna a la vez que auspicie la adopción de un nuevo tipo de gestión en donde el municipio, en coordinación y no dependiente del gobierno central, sea un real promotor del desarrollo territorial en Puerto España.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN

i) Características generales del sistema

Los elementos que caracterizan el sistema son los siguientes:

- *Diseño evolutivo.* El principal requisito en el diseño del Sistema Municipal de Información es que sea susceptible de ser llevado a la práctica. Su ventaja es que puede aplicarse perturbando al mínimo las actividades de la Municipalidad y sin suscitar reacciones adversas en el personal.

En el medio propio de la Municipalidad de Puerto España, y pese a lo mucho que se necesita, será difícil proponer y llevar a cabo con éxito una reorganización amplia de sus dependencias y, al mismo tiempo, introducir métodos nuevos basados en la automatización de las actividades. Para ello, la idea es no pretender hacer mucho demasiado pronto, sino más bien desarrollar un proceso evolutivo que se vaya aprobando y conociendo gradualmente antes de avanzar a la etapa siguiente.

Por lo tanto, teniendo presente que el objetivo general es aumentar la eficiencia y eficacia de la Municipalidad, quizá sea mejor que el sistema ideado se ajuste a las características funcionales del usuario (empleo municipal) y no a la inversa.

- *Aceptación del Sistema dentro de la Municipalidad.* El sistema tiene que ser aprobado por las personas que tendrán que aplicarlo diariamente, sea cual fuere el valor técnico del diseño, si no habrá fracasado en su principal cometido, que es su aplicación efectiva.

Además, es preciso tener en cuenta que los conocimientos técnicos y profesionales y la capacidad de la Municipalidad son muy limitados y, asimismo, que tiene escaso conocimiento o experiencia en materia de conceptos y métodos operativos de instrumentos como estos que se proponen.

- *Fomento de las comunicaciones al interior de la Municipalidad.* La aplicación de un enfoque gradual también estimulará la adopción de medidas sencillas para mejorar las comunicaciones internas, a partir de procedimientos determinados que lleven a un progreso paulatino sustentado sobre una base técnica. Se incorporarán al sistema métodos que obliguen a aumentar las relaciones recíprocas y la interdependencia de los distintos Departamentos y lograr, con el tiempo, un conjunto más cohesionado.

- *Fiscalización de los datos y funciones por los Departamentos.* La fiscalización y administración de la información de los Departamentos no deberá entregarse a una autoridad central; cada departamento será responsable del manejo y actualización de los datos de su competencia.

Posiblemente éste sea el mejor enfoque para que la información que posean las bases de datos de los distintos Departamentos sea fidedigna y pertinente, siendo esto de interés para cada uno de los Departamentos.

- *Compatibilidad con el sistema que aplica el Departamento de Finanzas.* El Departamento de Finanzas y el Departamento de Tasaciones deberán estar relacionados entre sí, a fin de que la información sobre las tasaciones se transmita en tiempo real al Departamento de Finanzas, a los efectos de recaudar las contribuciones y llevar la contabilidad. Como el Departamento de Finanzas ya utiliza un sistema computarizado para el pago de los salarios y como piensa ampliar su acción de modo de reunir información sobre las entradas obtenidas por concepto de contribuciones de bienes raíces, es indispensable que el Sistema Municipal de Información que se adopte esté conectado en forma plenamente operativa con la base de datos del Departamento de Finanzas, a fin de que se pueda llevar a cabo la necesaria transferencia de la información relativa a valores y pagos.

ii) Actores involucrados

En una primera fase solo participarán actores municipales.

Las dependencias de la Municipalidad que participan directamente en el Sistema Municipal de Información son las siguientes:

- Departamento de Ingeniería
- Departamento de Tasaciones
- Departamento de Salud Pública

En la actualidad, la Municipalidad de Puerto España no se encarga de la administración ni del mantenimiento de la red de servicios de utilidad pública de la ciudad, puesto que ellos son responsabilidad de varios organismos semi-públicos y privados. Aunque la Municipalidad no tiene competencia respecto de las operaciones o la administración de dichos servicios, las empresas respectivas deben informarle oportunamente sus requerimientos de espacio o la necesidad de realizar excavaciones.

Las empresas de servicios de utilidad pública son indiscutiblemente los usuarios más avanzados y destacados del Sistema de Información Georeferenciado (GIS). La introducción de esta clase de tecnología y métodos de trabajo, compatibles en la Municipalidad de Puerto España como parte del Sistema Municipal de Información, permitirá tener acceso a la información de que disponen estas empresas respecto de las instalaciones que poseen en la ciudad.

iii) Funcionalidad del sistema

El Sistema Municipal de Información se compone de los tres subsistemas siguientes:

- Subsistema de bienes raíces
- Subsistema de infraestructura
- Subsistema de planificación

Los subsistemas no se han concebido como entidades físicamente separadas, sino más bien como agrupaciones de datos relevantes, importantes para cada subsistema, así como para las funciones superiores que necesitan acceder a la información de los subsistemas para realizar sus actividades.

En especial, no se pretende que el subsistema de planificación mantenga datos propios sino que constituya una agrupación de las principales funciones del sistema, que dependerán de los datos de los otros dos subsistemas para completar sus operaciones.

Cabe señalar que las bases de datos, y específicamente las tablas de datos, de cada uno de los subsistemas del Sistema Municipal de Información solo incluirán la información que les corresponda, pero tendrán acceso a los otros subsistemas, o podrán cruzarlos todos o dos de ellos, para recuperar los datos necesarios para alcanzar un objetivo de funcionamiento establecido en las normas de diseño del sistema.

El marco conceptual del Sistema Municipal de Información y la separación de los subsistemas puede formularse de acuerdo con las normas de diseño de la base de datos del sistema, a saber:

- Los conjuntos de datos solo pueden figurar en la base de datos de un subsistema del Sistema Municipal de Información.
- Las funciones pueden acceder a los conjuntos de datos desde las bases de datos de uno o más subsistemas, según las necesidades de información.

Por ejemplo, a nivel de los subsistemas de bienes raíces y de infraestructura se almacenan los conjuntos de datos que puedan relacionarse directamente con distintos sitios o caminos, respectivamente, mientras que el subsistema de planificación operaría respecto de los conjuntos de datos de los subsistemas de bienes raíces y de infraestructura para crear datos más amplios, incluso de naturaleza socioeconómica, que se han fusionado de tal manera que no es posible identificar los componentes originales.

Al diseñar el sistema se hizo lo posible por permitir una puesta en marcha fácil pero eficaz del Sistema Municipal de Información, mediante la sencillez del diseño y limitando su aplicación inicial a una parte de la Municipalidad. Se espera que a medida que aumente la utilidad del Sistema, éste se amplíe para incorporar algunas de las funciones de los demás departamentos. Fue concebido de manera que todos los componentes descritos se adquieran aproximadamente al mismo tiempo y en general se

implementen simultáneamente. Por esta razón, no obstante que el desarrollo y maduración del sistema serán graduales, al menos su puesta en marcha debe tener lugar como una sola actividad compuesta de partes relacionadas entre sí.

iv) Características técnicas del sistema

La idea es que el Sistema Municipal de Información administre una multitud de distintos tipos y conjuntos de datos, de acuerdo a los siguientes supuestos:

- las necesidades existentes de información se basaron en las exigencias actuales y en las demás que se consideran actualmente convenientes para prestar apoyo a las necesidades de expansión futura;
- la enumeración y clasificación de la información no pretende ser exhaustiva, sino tan solo proporcionar pautas para la gestión de la información de cada subsistema;
- como el objetivo principal del diseño del Sistema Municipal de Información confirma que hay que abordarlo por etapas graduales y progresivas y como será relativamente fácil agregarle nuevas funciones de gestión de la información si en la fase de diseño está prevista su expansión. No se pretende, y no es necesario, identificar ahora todas las necesidades de información que se plantearán en el futuro;
- sea cual fuere la atención que se preste a los detalles del diseño, en realidad gran parte del diseño de un sistema de información tiene lugar en la etapa de ejecución en procesos iterativos. Para que el Sistema Municipal de Información tenga éxito, hay que asegurar que el diseño sea válido.

• *Subsistema de bienes raíces.* Este subsistema incluirá, prácticamente, todos los conjuntos de datos y conservará la mejor información que se disponga acerca de los lotes de terreno, como por ejemplo, la mayor parte de la que reúne actualmente el Departamento de Tasaciones, como también la del Departamento de ingeniería y la que se relaciona con las solicitudes y aprobaciones de permisos de construcción.

Se incorporarán al Sistema todos los mapas que utiliza actualmente el Departamento de Tasaciones para registrar la información a nivel de lotes de terreno, a fin de que sirvan de base para la operación del GIS y a la que puedan conectarse todos los datos relativos a los lotes.

Este subsistema incluirá la información relativamente «fija» acerca de las características físicas del inmueble, la información «semifija» sobre cuestiones tales como el dominio y el uso, y la información «transitoria», como ser los valores de alquiler y de mercado. Las dos primeras categorías son claramente características de cada inmueble, una descrip-

ción del mismo a través de sus componentes físico, legal o técnico, mientras que la última exige conocimientos profesionales para transformar la información relativa a los valores de alquiler y de venta de los inmuebles a nivel de zonas, en tendencias que puedan afectar el valor del inmueble.

• *Subsistema de infraestructura.* Este subsistema incluirá todos los datos relacionados con la infraestructura de la ciudad, como ser red vial, redes de canalización, alcantarillado, servicios de utilidad pública, etc. Si bien al comienzo no está previsto incorporar la información sobre estos servicios debido a que su administración no corresponde a la Municipalidad, el sistema fue concebido de manera de ir incorporándola a medida que sea útil o necesario.

En general, las funciones de este subsistema en materia de administración y mantenimiento de la infraestructura corresponden al Departamento de Ingeniería. También formarán parte del subsistema los datos de mapas digitales de la infraestructura de la ciudad.

La siguiente información estará incorporada en el Sistema Municipal de Información:

- Parques, plazas e instalaciones de esparcimiento
- Mercados
- Matadero de Puerto España
- Cementerios
- Crematorio
- Sede del Departamento de transporte y aseo
- Canchas de tenis públicas
- Municipio
- Instalaciones de agrado

• *Subsistema de planificación.* No está contemplado que el subsistema incluya datos propios, sino tan solo que agrupe las principales funciones que, para completar sus operaciones, dependerán de los datos de los otros dos subsistemas.

Las funciones de planificación incluirán las actuales funciones de planificación que la ley entrega al Municipio, que se relacionan con autorizaciones y aprobaciones, pero estarán más orientadas a las funciones ampliadas de planificación que le corresponderán a la Municipalidad, una vez que se promulgue la Ley de planificación y desarrollo territorial.

La mayor parte de las actuales necesidades de información en materia de planificación, por ejemplo, la información relacionada con los planos de construcción, puede almacenarse a nivel del subsistema de bienes raíces como parte de los planes de desarrollo de ese subsistema.

Cuando se dicte la nueva ley de planificación, se multiplicará la necesidad de reunir y administrar información relacionada con la planificación. Entre otras cosas, habrá que reunir una multitud de datos socioeconómicos desde distintas fuentes, que ayudarán a preparar los planes de desarrollo de la ciudad.

• *Estandarización de la división administrativa de la ciudad.* Para cumplir con sus responsabilidades, cada uno de los Departamentos de la Municipalidad utiliza una zonificación diferente de la ciudad. Por ahora, tal vez esto no sea un problema, pero en el futuro, cuando se aplique el Sistema Municipal de Información y en especial los mapas digitales y los datos de ubicación almacenados en un sistema de información georeferenciado, se plantearán problemas en el momento de la superposición de los datos, esto es, en la posibilidad de comparar distintos tipos de datos sobre la misma zona.

Los jefes de departamento o de sección de la Municipalidad deberían ponerse de acuerdo para estandarizar la división administrativa de la ciudad. Para ello, habría que constituir una comisión integrada por estos funcionarios que se encargara de hacerlo, puesto que las razones a que obedecen muchas formas de división administrativa son muy subjetivas o técnicas, o ambas cosas a la vez.

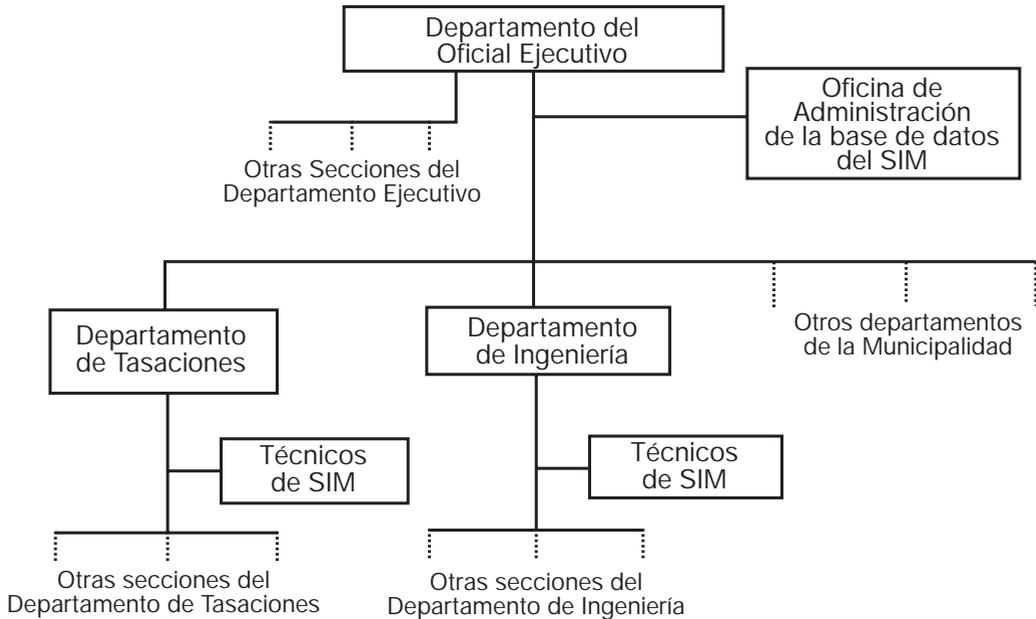
La idea es que se llegue a establecer una serie de zonas que se dividirían en subzonas y éstas, a la vez, en sub-subzonas, etc. De esta manera, la información se reuniría y conservaría al nivel más bajo y se podría combinar al nivel de generalización necesario para un proyecto particular o fin determinado que se trate. Así, los Departamentos siempre podrían compartir y comparar la información, puesto que la misma zona podría construirse combinando diversas zonas.

c) MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

El organigrama que se ofrece a continuación muestra las funciones del Sistema Municipal de Información y los Departamentos en que influye directamente.

Las funciones de la Oficina de Administración de la Base de Datos del Sistema Municipal de Información quedan de manifiesto en el hecho que depende del Departamento Ejecutivo del Municipio, pese a lo cual conserva suficiente flexibilidad como para relacionarse libremente con los demás.

GRÁFICO VI-5
MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA



Se propone que el Departamento Ejecutivo se encargue de la administración central de la base de datos. Esto complementará los planes existentes para establecer una oficina similar en este Departamento, que se encargará de las funciones operativas propias del Departamento. Desde el punto de vista logístico, ambos servicios podrían compartir las mismas oficinas y según el alcance de las actividades y la cantidad de información que se prevé obtener, de acuerdo con el sistema de administración propuesto, incluso podrían compartirse los equipos y los programas, esto es, servidores, periféricos, sistemas operativos, etc.

- *Capacidad de acopio y conservación de datos*

La idea es que la Oficina de Administración de la base de datos del Sistema Municipal de Información esté dotada de plena capacidad para el acopio de datos. La Oficina puede prestar asistencia a la actividad inicial de acopio de datos, aunque se propone contratar externamente las labores iniciales. Asimismo, la Oficina se ocupará del acopio de datos periódicos y del mantenimiento del Sistema Municipal de Información. Además, se encargará de editar y supervisar la calidad de los datos que le entreguen los Departamentos de Ingeniería y de Tasaciones, en forma diaria o semanal, según el volumen de información.

D) RESULTADOS ESPERADOS

Ante todo, prestación de apoyo a todas las actividades de tasación mediante el suministro de la información necesaria en materia de bienes raíces.

En segundo lugar, prestación de apoyo a la capacidad de gestión de la Municipalidad, haciendo posible el mejoramiento permanente de los métodos utilizados mediante el fortalecimiento de la profesionalidad interna, necesaria para utilizar los servicios actuales y futuros y otros sistemas de información georeferenciados.

Tercero, suministro de apoyo a las actividades de planificación de la Municipalidad, dotándola de los mapas y de la base de información necesaria para almacenar y analizar todos los datos físicos y socioeconómicos pertinentes.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

En las etapas de implementación hay que abordar y resolver en forma decidida y eficaz una serie de problemas para asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema Municipal de Información, como componente integral de la capacidad total de información de la Municipalidad. Como actualmente no existe un departamento de planificación, ni el personal cuenta con los servicios de un profesional en la materia, para el desarrollo del Sistema Municipal de Información convendría que se estableciera el subsistema de planificación, a fin de que éste asumiera, en un primer momento, las actuales responsabilidades de planificación del Municipio (esto es, otorgar permisos de construcción), pero cuidando de ampliarlo sistemáticamente hasta convertirlo, en el futuro, en un sistema más amplio de información en materia de planificación.

Para completar eficazmente el diseño, los jefes de departamento y de sección deberán participar activamente en la definición y comprobación de la metodología mediante uno o varios proyectos experimentales, en especial, para el sistema de información georeferenciado. La etapa de comprobación servirá para afinar el diseño de modo que se ajuste a la aplicación deseada y de que se incorpore mejor como precursor inmediato de la plena aplicación del Sistema Municipal de Información en la organización.

Los jefes de todos los departamentos pertinentes deberían prestar apoyo a las iniciativas, ante todo, reconociendo la necesidad de modificar sus actuales sistemas de gestión de la información y las operaciones que ellos respaldan; en segundo lugar, mostrándose dispuestos a aprender, al menos, los aspectos elementales de los sistemas, de manera que puedan orientar las metas y objetivos del departamento y resolver, en alguna medida, los problemas y programar las actividades dentro del marco de la aplicación del Sistema Municipal de Información. Finalmente, se reconoce la

necesidad de reorganizar las actividades y la dotación de personal para prestar apoyo a un sistema de gestión de datos digitales. Hay que hacer hincapié en que el papel que desempeña el Departamento de Tasaciones es decisivo para poder aplicar eficazmente el Sistema Municipal de Información e incorporar su capacidad en las operaciones ordinarias que realiza el Departamento.

La falta general de formación profesional y técnica puede afectar de manera importante la incorporación de la tecnología en las actividades ordinarias. Debería alentarse a los funcionarios superiores a que adquieran algún conocimiento acerca del Sistema Municipal de Información y de la tecnología del sistema de información georeferenciado.

Es preciso revisar las escalas de sueldos, en especial en el caso del puesto de Perito Tasador, a fin de que guarden mejor relación con las de un mercado competitivo. Si junto a ello se da adecuada publicidad al cargo, se asegurará que ocupe la jefatura del departamento un profesional que apreciara el valor del Sistema Municipal de Información y respaldara su aplicación.

Hay una serie de prioridades que deberían atenderse de inmediato. Para automatizar las actividades a través de toda la Municipalidad, es preciso modernizar ampliamente el desempeño de la fuerza de trabajo. Para ello, habrá que ofrecer programas de capacitación en el uso de computadoras y de determinados programas. Será preciso acostumbrar a todos los funcionarios que puedan tener alguna relación con el Sistema Municipal de Información en el uso de las computadoras para su trabajo y, en especial, permitirles su uso durante la jornada de trabajo para que puedan ejercitarse y familiarizarse con ellas.

Debería evaluarse si sería mejor que la Municipalidad contratara personal supernumerario para incorporar la información o bien contratar externamente este servicio, teniendo presente en especial el costo y las posibilidades de la Municipalidad de utilizar sus funcionarios de planta.

El comité de coordinación que componen actualmente representantes de la Municipalidad y de las empresas de servicios de utilidad pública debería reactualizarse de inmediato. Como estas empresas ya utilizan el sistema de información georeferenciado o lo están evaluando a los efectos de aplicarlo, debería encomendársele al comité que llegara a un acuerdo sobre los métodos para reunir y compartir los datos digitales. Asimismo, debería procurarse llegar a un acuerdo respecto de los requisitos que debe reunir la información utilizada y las técnicas de comunicación, para trasladar fácilmente los datos a través de los distintos sistemas utilizados por las organizaciones. En consecuencia, las empresas de servicios de utilidad pública y la Municipalidad pueden ayudarse mutuamente a desarrollar sus sistemas de información georeferenciada.

La Municipalidad debería formar un grupo de trabajo para examinar los efectos que tendría la legislación en materia de planificación actualmente en estudio y las posibilidades de crear un Departamento de Planificación dentro de la Municipalidad.

Las estimaciones presupuestarias deberían incluir lo antes posible una suma adecuada para adquirir el equipamiento técnico, a fin de poder iniciar actividades de acopio de datos dentro de la casa.

Debería formarse un comité técnico para estudiar la posibilidad de estandarizar la zonificación administrativa que utilizan actualmente los diversos departamentos municipales. Al respecto, podrían contratarse los servicios de un consultor que informara al comité acerca de las ventajas y opciones disponibles.

Actualmente, el Sistema Municipal de Información no exige realizar grandes ajustes en el personal, puesto que se procurará formarlo en la Municipalidad. Uno de los efectos importantes que se espera obtener del Sistema, gradual pero oportunamente, será la mayor capacitación de un número importante de funcionarios. En el futuro, cuando se desee ampliar la automatización y se trate de convertir a la Municipalidad en un modelo de actividad moderna, centrada en el uso de la tecnología, será preciso adoptar decisiones sobre el nivel mínimo de conocimientos técnicos que deberá tener el personal.

ESTUDIO DE CASO:
VALDIVIA, CHILE





F. ESTUDIO DE CASO: VALDIVIA, CHILE ¹

1. ASPECTOS GENERALES

A) CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

Valdivia está situada en la Décima Región de Los Lagos y desde su fundación, en 1552 y durante decenas de años, fue la ciudad más aislada y austral del mundo, siendo accesible solamente por mar. Se ubica en la desembocadura de la cuenca hidrográfica del Río Calle Calle, que conforma el sistema estuarial más grande de la costa chilena.

Su clima se tipifica como templado cálido lluvioso, en el cual la temperatura media anual es bastante baja ($8^{\circ}/12^{\circ}$ C). En todos los meses llueve, aunque las precipitaciones invernales son muy superiores a las estivales.

¹ Este capítulo se preparó sobre la base de documentos elaborados por los consultores Raimundo Pio Infante y Patricio Gross

Desde su fundación, Valdivia fue diferente a otras ciudades del país, como consecuencia de su aislamiento y su carácter de Plaza Fuerte. Ha debido soportar terremotos e inundaciones, asaltos y destrucción por parte de los indígenas y gigantescos incendios (1909). Ha logrado superar todo esto y mantiene su liderazgo en la zona sur, a pesar del evidente perjuicio que le ha significado la actual división político-administrativa del país. Con ello, Valdivia sigue siendo la capital cultural del sur y su principal centro médico.

A empresarios valdivianos se debe la creación de la Universidad Austral (Valdivia fue la cuarta ciudad del país en contar con un centro de educación superior).

B) CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS Y ECONÓMICAS

Debido a un importante proceso de migración alemana en la segunda mitad del siglo XIX, Valdivia se convirtió tempranamente en un centro industrial de primera importancia, a diferencia de otras ciudades contemporáneas de Chile, en las cuales la economía estuvo basada principalmente en actividades mineras y en la agricultura. A la iniciativa de empresarios valdivianos se debe la creación de las más grandes industrias del sur de Chile.

La pérdida progresiva de autonomía político-administrativa, iniciada desde el instante en que se crea la actual X Región en 1974, causó daños sociales y económicos aún complejos de precisar.

Es la importante actividad agropecuaria (fundamentalmente leche y carne) en la X Región la que ha logrado mantener el delicado equilibrio económico en la provincia de Valdivia. El estancamiento económico de la comuna de Valdivia recién comenzó a superarse a partir de fines de los '80, con desarrollo de actividades en el sector forestal y pesquero, la consolidación de actividades de servicios tales como los educacionales superiores, turismo y salud pública.

En el sector forestal, a partir de 1987, agricultores innovadores y empresas del rubro aprovecharon los beneficios del Decreto Ley N° 701, que prevé bonificaciones fiscales a las plantaciones forestales e inician lo que hasta hoy representa la mayor concentración y tasas de plantación forestal de la X Región. Estos recursos, más los que representa el manejo del bosque nativo, generaron las condiciones para estimular la creación de variados procesos industriales y la consolidación de pequeñas y medianas empresas ligadas a estas actividades.

En la ciudad de Valdivia convergen todos los productos pesqueros de la provincia y es donde se satisfacen los requerimientos de los pescadores, buzos o cultivadores. La ejecución del proyecto de saneamiento y mejo-

ramiento de las condiciones sanitarias del río Calle Calle estimulará las ventajas comparativas del estuario para el desarrollo de acuicultivos en las más de 70 concesiones de fondo existentes.

El sector secundario, que atravesó un periodo de dificultades entre 1960 y mediados de los '80 muestra actualmente una recuperación, principalmente por aquellas empresas recientemente ampliadas y modernizadas que procesan materias primas provenientes de la actividad forestal y que emplean tecnologías competitivas en el mercado internacional.

Los procesos de transformación productiva relacionados con la pesca, por el contrario, se encuentran en franco desmedro sin que se vislumbren posibilidades de recuperación. Las pequeñas y medianas empresas representan un grupo productivo de indiscutible importancia, que incluye también las que bordean el sector informal y que constituyen un gran contingente de micro y pequeños empresarios que abastecen demandas domiciliarias o subcontratan servicios a otras de mayor actividad.

Empresas nacionales como bancos, financieras, sucursales de las principales cadenas de comercio detallista, han empezado a radicarse en Valdivia después de 1992. La oferta local de comercio es tradicionalmente escasa, a pesar de amparar un número importante de empleos valdivianos que actualmente se tambalean ante el efecto de las economías de escala y políticas de mercado de las cadenas comerciales recién instaladas.

El sector turístico de Valdivia representa una oferta de características destacables en el concierto nacional. Por una parte, una hoya fluvial navegable y de alta complejidad hidrográfica, por un lado rodeada por la cordillera de la costa y por el otro, un gran número de playas recreacionales con un entorno cultural representado por fortificaciones coloniales españolas de primera importancia. La oferta turística carece desde siempre de la inversión y organización necesarias para ponerla en pleno uso.

Además, en los últimos tiempos surgió competitividad entre el sector turístico y el otro pilar de desarrollo de la economía valdiviana, el sector forestal. Los deterioros en la infraestructura urbana, así como el uso descontrolado y desorganizado de los bienes de uso público por parte de los transportistas, empresas y servicios forestales, van en franca oposición a las aspiraciones de los turistas y de la misma población valdiviana.

Por otra parte, es preciso comentar que desde principios de la década de los '70 la provincia de Valdivia ha mantenido las tasas de desempleo más altas en la X Región e incluso, en ocasiones, en el país. En los últimos años (1990-1995) los rangos han fluctuado entre un 2.6% y un 9.7%, mientras en la Región y en el país oscilaban, respectivamente, entre 1.9% - 5.2% y 5.3% - 7.5%. En los estudios regionales existe consenso en que, además de una falta real de oferta de puestos de trabajo,

una proporción importante de esta última es satisfecha con temporeros especializados provenientes de otra regiones. Esto refuerza la tesis de la falta de calificación adecuada a los requerimientos particulares de la dinámica productiva valdiviana, principalmente de la fuerza de trabajo más joven.

C) CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS

En el censo de 1992 la ciudad contó con 113 882 habitantes registrados, correspondientes al 93% de la población municipal. Desde la década de los setenta, el proceso de concentración urbana se ha detenido, indicando un probable desinterés por emigrar a esta ciudad. De otra parte, los datos censales del último período establecen una clara disminución de la población del campo, que se puede explicar por fenómenos migratorios extracomunales.

Valdivia sigue ocupando la segunda ubicación como densidad poblacional comunal en la Xª Región, si bien la tasa de crecimiento ha decrecido, su tasa de densificación es superior. Según los censos de 1982 y 1992, Valdivia se ubica después de la comuna de Osorno.

CUADRO VI-12

TASA DE CRECIMIENTO Y DENSIDAD POBLACIONAL COMUNAL EN LA Xª. REGIÓN

Comunas	Periodo intercensal	Tasa de crecimiento	Densidad hab/km ²
Valdivia	1982-1992	24.9%	120
Osorno	1982-1992	15.9%	135
Puerto Montt	1982-1992	26.0%	78
Castro	1982-1992	12.2%	69

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile), 1982 y 1992, Censos de Población y Vivienda

La actual división político-administrativa en regiones, realizada en 1974, ha transferido la capital regional a Puerto Montt, perjudicando el papel de Valdivia como centro de servicios en la Región. Su localización costera no favorece, además, la interacción con los centros urbanos menores, que se encuentran más en la esfera de influencia de Temuco y Osorno.

D) LA GESTIÓN URBANA EN VALDIVIA

i) Municipio de Valdivia

La Ilustre Municipalidad de Valdivia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la Comuna de Valdivia.

Como ente de derecho público, enfrenta múltiples limitaciones para el logro cabal de sus objetivos, derivados de su propia naturaleza jurídica y de las normas que regulan su funcionamiento

La Municipalidad está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad y por el Concejo. Además cuenta con un consejo económico y social comunal (CESCO), de carácter consultivo.

Dentro del ámbito de sus funciones y atribuciones, a la Municipalidad le corresponden algunas funciones privativas que debe desarrollar directamente, y otras funciones compartidas, constituidas por aquellas que puede desarrollar directamente o a través de convenios con otros órganos de la Administración del Estado o contratos con privados que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

El desarrollo institucional del Municipio esta limitado por la normativa legal que rige a las Municipalidades y que es permanentemente controlada y fiscalizada a través de tres instancias como son la Contraloría General de la República, el Concejo Municipal y la unidad de Control Interno que todo Municipio posee. Esta situación permite tener reglas de juego claras respecto de las iniciativas o acciones que el Municipio puede y no puede ejecutar en concordancia con el marco legal.

RECUADRO VI-14

FUNCIONES PRIVATIVAS Y COMPARTIDAS DEL MUNICIPIO

1. Funciones privativas	Aplicar las disposiciones sobre: <ul style="list-style-type: none"> • transporte y tránsito público • construcción y urbanización • planificación y regulación urbana • aseo y ornato Realización del plan de desarrollo comunal Promoción del desarrollo comunitario
2. Funciones compartidas	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia social • salud pública • protección del medio ambiente • educación y cultura • capacitación y promoción del empleo

- deporte y recreación
- turismo
- transporte y tránsito público
- vialidad urbana y rural
- urbanización
- construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria
- prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia

No obstante lo señalado en el punto anterior, es en el Municipio donde se dispone de la infraestructura, equipo, máquinas y vehículos, así como la disponibilidad de personal suficiente para ejecutar y realizar obras. Hoy día se aprecia en Chile que la figura del Alcalde tiene mayor poder y atribuciones que la de los propios parlamentarios (alcaldes y senadores).

ii) Políticas socio-económicas, de desarrollo urbano y medio ambiente

La Ley Orgánica municipal norma la existencia y funcionamiento de las Secretarías Comunes de Planificación y Coordinación, asignándoles la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.

El Municipio cuenta con un Plan Comunal de Desarrollo y un Plan Regulador Urbano que definen los lineamientos del desarrollo comunal. El primero, actualizado al año 1994, contempla tanto los aspectos territoriales como los sectoriales del desarrollo comunal, y ha sido aprobado por el Concejo Comunal como instrumento orientador de la política de desarrollo local.

Sin embargo, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación no ha traducido en programas y proyectos las propuestas contenidas. Al interior de esta secretaría se destacan tres líneas de acción que poco se relacionan con las prioridades de desarrollo local:

- La programación de inversiones de presupuesto propio. El componente de inversión es una resultante (sobrante) del difícil ejercicio de equilibrar ingresos municipales con gastos de operación. Este monto de inversión se distribuye en proyectos específicos para cubrir la cartera de necesidades. Actualmente constituyen el 20% del presupuesto.
- Captación de recursos externos. Las fuentes son, fundamentalmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los fondos sectoriales provenientes del nivel central. La tarea no es fácil, porque no se conoce por anticipación el monto y el tipo de recursos disponibles.
- Respuestas puntuales e inmediatas a problemas cotidianos y urgencia de intervención.

Por lo anterior, se evidencia una clara orientación de la Secretaría hacia la programación de corto plazo, de forma más o menos adecuada, pero tiene sus riesgos en el mediano plazo por abandono sistemático de la función de planificación integral de desarrollo.

El actual Plan Regulador Urbano, elaborado por la Dirección de obras municipales en 1995, con la Ordenanza de Tránsito y de Medio Ambiente, son unos de los instrumentos que tienen fuerza normativa y definen el límite urbano del asentamiento, los usos del suelo, la vialidad urbana y normas de construcción. Estos instrumentos no reflejan actualmente las orientaciones entregadas por el Plan Comunal de Desarrollo.

RECUADRO VI-15
MACRO-OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO
COMUNAL DE VALDIVIA

Económicos

- Reforzamiento del carácter de lugar central, consolidando su influencia sobre un territorio que geográfica e históricamente le corresponde
- Potenciar actividades emergentes:
 actividad portuaria (Puerto de Corral)
 industria manufacturera ligada al sector forestal
 agro-industria (localización de plantas procesadoras, incremento en la superficie de plantaciones, innovación tecnológica)
 turismo
- Mantener la diversidad económica

Sociales

- Retener población (generación de oportunidades para la juventud a través de la educación y el empleo)
- Satisfacer las necesidades básicas
- Mantener y aprovechar la calidad de la población (fortalecimiento de la Universidad Austral)

Ambientales

- Proteger y recuperar el patrimonio ambiental natural
- Compatibilizar la acción antrópica con la sustentabilidad del ambiente
- Aprovechar el patrimonio ambiental en beneficio del desarrollo local y nacional

Desarrollo urbano

- Consolidación de un sistema urbano equilibrado y funcional

Institucionales

- Promover la participación activa de la comunidad
- Asegurar la transferencia de atribuciones, funciones y recursos al nivel comunal
- Organizar los instrumentos y roles institucionales de los agentes públicos y privados del desarrollo comunal

La Municipalidad de Valdivia, al igual que la mayoría de los municipios chilenos de su tamaño, no dispone de una oficina de fomento al desarrollo comunal con una orientación dirigida a la captación de nuevas inversiones para la comuna y a la generación de nuevos negocios, así como apoyo a los pequeños y medianos empresarios. Además, la última reforma constitucional sobre administración comunal, aprobada en octubre de 1997, no aprobó la norma por la cual los Municipios pueden asociarse con el sector privado para promover e impulsar el desarrollo económico de la comuna.

iii) Comportamiento de las finanzas públicas del Municipio

La Municipalidad se financia con tributos locales (ingresos propios) y con aportes o transferencias estatales (ingresos externos).

Los tributos locales constituyen el principal flujo destinado a financiar los gastos de la gestión municipal, son de libre utilización y pueden tener el carácter de permanentes (considerados estables en el tiempo, sin variaciones significativas de un año a otro, como son el impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales, derechos varios por aseo, concesión y permiso municipal, Fondo Común Municipal, rentas de inversiones, multas e intereses), o bien no permanentes (carecen de estabilidad en el tiempo: venta de activos, endeudamiento, operaciones de años anteriores y saldo inicial de caja).

Las transferencias estatales comprenden los aportes otorgados por entidades del sector público, por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional e Inversión Sectorial de Asignación Regional, programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, por el Servicio Nacional de la Mujer, subvenciones a los servicios transferidos al nivel municipal (educación, salud y atención de menores), programas sociales y proyectos de inversión, todos con destinos que son predeterminados e inamovibles entre sí.

Los recursos de operación, ya sean procedentes de fondos propios o externos, son administrados conforme las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, que establece normas comunes para el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos, destinadas a asegurar la coordinación y unidad de la gestión financiera del Estado. En consecuencia, el destino de los fondos se encuentra, en la mayoría de los casos, predeterminado por la estructura del presupuesto municipal, siendo relativamente flexible el destino que se otorga a los ingresos propios.

Para el análisis del desempeño financiero del Municipio se consideró la serie histórica de 1991 hasta 1995 de algunos indicadores de gestión determinados a partir de los datos presupuestales.

CUADRO VI-13
DATOS SELECCIONADOS DE LA COMPOSICIÓN DEL
PRESUPUESTO MUNICIPAL 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos propios permanentes	965 264	1 189 635	1 382 583	1 593 612	1 232 906
Ingresos permanentes	1 587 307	1 853 007	2 209 469	2 275 872	1 657 952
Gastos de operación	1 205 725	1 231 446	1 385 615	1 544 829	1 070 464

Nota: Como referencia se da el valor aproximado de 1 US\$ = 400 pesos chilenos (primer semestre 1996).

A través de estudios se han calculado, los diversos indicadores a nivel municipal durante cada uno de los últimos 5 años, alcanzando los valores siguientes:

CUADRO VI-14
ÍNDICES DE GESTIÓN

INDICADORES DE GESTION	1991	1992	1993	1994	1995
Autonomía financiera	0.54	0.91	0.84	0.95	1.15
Factor solvencia	1.32	1.50	1.59	1.47	1.55
Factor dependencia FCM	0.23	0.27	0.27	0.21	0.18
Razón saldo inicial caja	0.42	1.77	2.26	1.71	0.78
Razón crítica de inversión	0.34	0.14	0.20	0.21	0.21
Razón inversión	0.59	0.19	0.28	0.30	0.29
Razón gastos administrativos	0.25	0.32	0.30	0.29	0.29
Razón gastos en personal	0.26	0.24	0.23	0.27	0.26
Cobertura gastos administrativos	1.40	1.49	1.54	1.66	1.84
Capacidad serv. Comunidad	0.58	0.41	0.37	0.44	0.41
Capacidad de gestión	0.53	0.56	0.55	0.55	0.51

Fuente: R.P. Infante (1996), CEPAL, LC/R. 1649, Santiago de Chile.

iv) Análisis de algunos indicadores de gestión financiera municipal

Factor de autonomía financiera (FAF). Mide la relación entre los Ingresos Propios Permanentes (IPP) y los demás ingresos de la Municipalidad; se determina por el número de veces que los demás Ingresos Propios superan los demás ingresos municipales. A mayor FAF, más autónoma es la municipalidad financieramente.

Este indicador ha crecido fuertemente a través del tiempo, llegando actualmente a un valor de 1.15 (casi el doble con respecto al período 1991), significando que la municipalidad prácticamente ha visto duplicada su capacidad de gestión autónoma dentro del último quinquenio, y que cuenta con un rango aceptable de autonomía desde el punto de vista financiero, al lograr este índice un valor superior a uno.

Este valor significa que los ingresos procedentes del Fondo Común Municipal y otros ingresos son superados por los Ingresos Propios Permanentes, los cuales están constituidos por recursos estables y de beneficio municipal que representan con mayor fidelidad la estabilidad y autonomía financiera de la Municipalidad.

Factor de Solvencia (FS). Relaciona las fuentes más solventes de ingresos como son los Ingresos Propios Permanentes (IPP), conjuntamente con el coeficiente trienal del Fondo Común Municipal, respecto de los egresos por gastos. Determina el número de veces que tales ingresos pueden cubrir los gastos operativos (egresos por gastos) de la Municipalidad, lo cual determina la solvencia para atender sus gastos prioritarios y su capacidad para destinar ingresos atendiendo a otras necesidades.

Este indicador se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años, alcanzando en 1995 un valor de 1.55 considerado como un nivel ideal u óptimo, ya que significa que la Municipalidad tiene solvencia suficiente para asumir con tranquilidad sus gastos operativos y cuenta con un 55% adicional para afrontar los demás egresos, contando además con los demás ingresos no contemplados por este indicador, lo que permitiría contraer compromisos financieros con mayor viabilidad.

Factor de Dependencia del Fondo Común Municipal (FDF). Establece la relación entre los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal y el total de ingresos de la Municipalidad, es decir, la proporción que representan los ingresos emanados del FCM con respecto a los ingresos totales, y por ende, el grado de dependencia existente con el Fondo Común Municipal.

Este factor no ha experimentado grandes variaciones, manteniéndose bajo o cercano al valor de 0.25 en los últimos cinco años, tendiendo a disminuir hasta un 0.18 en 1995. Este valor es considerado como óptimo o ideal, bajo la perspectiva que es importante que los ingresos permanentes estén constituidos mayoritariamente por ingresos propios (en lo posible por un 70%), generando un menor grado de dependencia del FCM y reflejando mayor autonomía financiera para la Municipalidad.

Razón de Saldo Inicial de Caja (RSI). Indica el número de meses que el saldo inicial de caja cubre los gastos operativos mensuales de la Municipalidad. Considerando que los meses iniciales (enero y febrero) son meses con bajo nivel de recaudación para la Municipalidad, un saldo inicial de caja ideal debiera cubrir al menos los gastos operativos de esos dos meses, ya que dicho saldo representa las disponibilidades municipales para cubrir los primeros meses de operación del año. En este sentido, en el año 1993 se logró un RSI de 2.26, considerado como óptimo y entre 1992 y 1994 se obtuvo valores superiores a 1, lo cual aún es un rango aceptable, pero en 1995 su valor disminuyó sólo a 0.78, signifi-

cando que el saldo inicial de caja para ese período ni siquiera alcanzaba para cubrir el primer mes de operación, representando una clara situación de iliquidez y carencia de recursos durante los primeros meses, dificultando la gestión operativa habitual.

Razón Crítica de Inversión (RCI). Establece el porcentaje del total de ingresos municipales que son destinados a inversión, haciendo referencia exclusivamente a las inversiones realizadas con recursos propios. Los valores entre 0.20 y 0.21 obtenidos en los últimos tres años representan cerca de un 20% de inversión, nivel aceptable pero no suficiente considerando que, en un nivel óptimo, sus egresos por gastos y otros egresos no debieran superar el 70% de los ingresos totales, con un RCI que alcance al 30%.

Razón de Inversión (RI). Se refiere a la relación que existe entre la Inversión Municipal y los Ingresos Permanentes, por lo que la proporción tiende a ser superior al RCI, ya que establece si las inversiones que realiza la Municipalidad corresponden a la aplicación de recursos permanentes o de recursos externos, y por lo tanto si existe o no coherencia con los niveles de ingresos que están a su disposición. Los valores entre 0.30 y 0.29 obtenidos en los últimos tres años sólo representan un nivel aceptable.

Razón de Gastos Administrativos (RGA). Indica el nivel de eficiencia que la Municipalidad tiene en sus gastos administrativos (gastos de personal y gastos en bienes y servicios), relacionados con los ingresos totales. Los valores cercanos al 0.3 obtenidos en los últimos años están dentro de un rango aceptable, ya que un nivel óptimo estaría dado por valores bajo el 0.25. Esto, considerando que dentro de una gestión municipal eficiente la optimización de los recursos para el logro de los objetivos planteados tiene mucha importancia, indicaría la necesidad de tomar las medidas precisas tendientes a disminuir tales gastos y el RGA.

Razón de Gastos de Personal (RGP). Se deriva de la anterior y relaciona el gasto de personal con los ingresos permanentes que son los más estables dentro de la Municipalidad. Generalmente, los gastos en personal representan el mayor porcentaje de los gastos administrativos, estando establecido por ley que no deben exceder el 35% de los ingresos propios. Los valores cercanos a 0.26 obtenidos durante los últimos años casi alcanzan un nivel óptimo o ideal.

Cobertura de Gastos Administrativos (CGA). Indica el número de veces que los IPP cubren los gastos administrativos (no se consideran los gastos en servicios a la comunidad). Un nivel de 2 es ideal, por lo que el valor de 1.84 en el año 1995 es muy cercano al óptimo.

Capacidad de Servicio a la Comunidad (CSC). Determina el porcentaje que representan los gastos en servicios a la comunidad dentro de los ingresos permanentes, una vez hechas las provisiones para los gastos

de administración. Los valores cercanos al 0.41 en los últimos años están dentro de un rango aceptable. Tienden si a un nivel crítico, ya que cuanto más alto es éste indicador, menor es la capacidad de la Municipalidad para atender los mencionados gastos, puesto que sus ingresos permanentes apenas cubrirían sus gastos administrativos, quedando una escasa disponibilidad para cubrir gastos que otorguen servicios a la comunidad.

Capacidad de Gestión (CG). Mide la relación entre los principales gastos (operativos y transferencias para salud y educación) respecto de los ingresos totales de la Municipalidad. Cuanto más alto sea este indicador, menor es la capacidad de gestión municipal, ya que sólo una vez cubiertos dichos gastos es posible definir capacidad real para realizar una buena gestión con la aplicación de recursos en inversiones y otras transferencias, que redundarán en un mayor crecimiento y desarrollo de la comuna. Los elevados índices, cercanos al 65%, indican una baja capacidad de gestión situada en un nivel crítico. El nivel óptimo o ideal debiera ser igual o menor al 40%, ya que dejaría un buen margen de excedentes disponibles de los ingresos totales sobre los gastos más importantes, permitiendo mayor capacidad de gestión.

E) PERFIL ORGÁNICO DEL MUNICIPIO

Las atribuciones y funciones de la Municipalidad son ejercidas por el Alcalde y el Concejo y ejecutadas a través las unidades administrativas, que constituyen su organización interna.

RECUADRO VI-16

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE VALDIVIA

Nivel Directivo	Alcalde
Nivel administrativo y de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Municipal • Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación • Administración Municipal • Gabinete • Juzgado de Policía local • Dirección de Control • Departamento de Asesoría Jurídica • Delegación de Niebla
Nivel ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Comunal • Dirección de Obras Municipales • Dirección de Aseo y Ornato • Dirección de Tránsito y Transporte • Dirección de Administración y Finanzas • Departamento de Operaciones

En la Gestión del Proceso Administrativo existe en el municipio una práctica y una forma que se ajusta a la normativa legal vigente, imposibilitando de esta manera prácticas irregulares o viciadas que pudieran poner en tela de juicio la formalidad y legalidad del acto administrativo.

En lo relativo a la toma de decisiones, es posible señalar que existe una clara «alcaldización», que consiste en que prácticamente la totalidad de las decisiones en todas las áreas de la administración municipal radican y se llevan a cabo por expresa decisión del Alcalde.

F) LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

La participación ciudadana se genera a partir de diferentes instancias que establecen un nexo entre la Municipalidad y las distintas organizaciones comunitarias (sean estas territoriales o funcionales), constituido por:

Departamento de Organizaciones Comunitarias, cuya misión principal es asesorar al Alcalde y al Concejo en todo lo que se refiere a desarrollo comunitario, así como promover y consolidar la organización y funcionamiento de los organismos comunitarios (Juntas de Vecinos, Unión Comunal, Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Centros Juveniles, Organizaciones Deportivas).

Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Fundamental órgano representativo de las Juntas de Vecinos, a través del cual se realiza gran parte de la actividad colaboradora del vecindario en la gestión de intereses locales.

Concejo Económico y Social Comunal. Ente de carácter consultivo, compuesto por representantes de la comunidad local, cuyo objeto es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Según la Ley Orgánica de Municipalidades que lo establece, este Concejo debería constituirse en la principal instancia formal de interacción entre la comunidad y el municipio. Por tratarse de un órgano solo de consulta, la influencia que este puede tener queda generalmente sujeta a la voluntad de las autoridades comunales - alcalde y concejo comunal - y a la capacidad del Concejo para presionar respaldado por su representatividad.

La participación ciudadana en las grandes decisiones y en la gestión del desarrollo local, en el caso de Valdivia, se encuentra en un estado incipiente, con una evidente subutilización de los mecanismos existentes. Si se buscan las raíces de este problema, se concluye necesariamente que, por una parte, existe un lastre histórico heredado del régimen militar, donde la participación de la población fue reducida a aquellos grupos afines, y donde se propició un desmantelamiento de las organizaciones de base.

La otra causa está más bien ligada a la escasa valoración que se da al potencial existente en las fuerzas vivas de la comunidad. Si bien la Ley contempla ciertos canales de participación, estos no son necesariamente los más adecuados al momento de generar impulsos participativos. Por razones ya muy estudiadas, la gente tiende a interesarse puntualmente ante ciertos eventos o situaciones, normalmente en una relación directamente proporcional a la distancia que los separa del asunto en cuestión.

Finalmente, es posible identificar un grado importante de debilidad en la capacidad del municipio para establecer vínculos efectivos con el sector privado organizado, a fin de potenciar el proceso de gestión. En los tiempos actuales, donde el sector privado lleva el peso de la iniciativa, las carencias en este ámbito pueden ser decisivas en el ritmo que logre el desarrollo local.

RECUADRO VI-17
INICIATIVAS CONJUNTAS ENTRE SECTOR
PUBLICO Y PRIVADO

Area de desarrollo urbano.

Participación del sector privado en el proceso de modificación de normativa prevista en el Plan Regulador.

Reuniones de coordinación entre el municipio, empresas constructoras y empresa de distribución eléctrica.

Valdikor: sociedad colectiva entre la Municipalidad de Valdivia y el Servicio de Vivienda y Urbanismo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Turismo y marketing

Valdivia Conquista: muestra de productores y empresas de la provincia, con participación de la Municipalidad y gobierno provincial.

Congreso Ecoturismo: Evento Internacional entre Municipalidad y Asociación Hotelera.

Verano en Valdivia: eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales organizado por instituciones de la ciudad con apoyo económico y logístico de la municipalidad.

Plan de Marketing turístico

Cultura

Corporación Cultural: ente privado con participación de la Municipalidad, sin fines de lucro y con personalidad jurídica propia.

G) CONSIDERACIONES FINALES

La ciudad de Valdivia se encuentra en este momento en un nuevo umbral en su cíclica historia; durante los últimos cinco años se aprecia una tendencia clara de mayor actividad, y sin duda se ha sentido en la ciudad el impulso de crecimiento que experimenta Chile. Los escenarios para el futuro hacen prever importantes cambios en Valdivia, y tanto la comunidad como las autoridades han comenzado una preparación para el manejo de situaciones nuevas.

Sin pretender entrar en el ámbito de los pronósticos, es evidente que la calidad de vida de los habitantes de Valdivia cambiará en forma importante en el corto plazo, para bien o para mal. En este contexto, el desafío común de los valdivianos y de la autoridad en particular es explorar las potencialidades locales y superar las propias limitaciones, transformando al municipio en un conductor del desarrollo, y no en un mero administrador.

La Municipalidad de Valdivia tiene entre sus objetivos institucionales la racionalización del funcionamiento administrativo y la ampliación de sus capacidades de gestión urbana como respuesta a los desafíos de desarrollo que presenta la localidad.

Desde este punto de vista, las áreas críticas de la gestión urbana identificadas y los lineamientos de acción propuestos se enmarcan en dos ejes:

- Sistema de toma de decisiones en planificación, con énfasis en el desarrollo territorial de la comuna.
- Sistema de participación para el fortalecimiento de las relaciones entre municipios y los agentes privados.

2. SISTEMA DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO COMUNAL

A) DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La ciudad de Valdivia presenta, en el ámbito de las relaciones municipio-sector privado, una interesante diversidad de actores, interrelaciones y puntos de vista. La particularidad, sin embargo, está dada principalmente por su historia, la cual impronta su forma de ser, reflejándose en el tipo de relaciones que se establecen, y por la manera como Valdivia ha asumido -o dejado de asumir- los profundos cambios que ha implicado el proceso de descentralización.

Por una parte, existe una presencia significativa y variada de actividades económicas y de servicios, entre las cuales destaca la Universidad Austral de Chile, sin duda la mayor institución del sur del país de ese tipo. Por la otra, se arrastra el peso de numerosos reveses para su desarrollo, como son su pérdida de importancia en el contexto nacional y regional y los permanentes embates de la naturaleza.

Las principales limitaciones en el actual sistema de relaciones son:

- la carencia de una política municipal clara al respecto,
- la escasa efectividad de los canales formales de participación,
- la falta de articulación al interior del sector privado y escaso compromiso explícito con el desarrollo local, y
- el peso negativo de una historia de experiencias poco exitosas.

Por otra parte, existen algunas condiciones favorables a la potenciación de las relaciones entre el municipio y los agentes privados, las que en lo substancial son:

- la voluntad de todos los actores de establecer mecanismos que permitan mejorar la participación del sector privado,
- la tendencia a una mayor autonomía de los municipios respecto del nivel central.

En resumen, el problema se reduce a la presencia de una muy escasa vinculación publico-privada, constituyendo esto un obstáculo para el desarrollo económico y social de la ciudad.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

i) Características generales del sistema

Siendo el ámbito de intervención la potenciación de las relaciones entre municipios y los agentes privados, los criterios que se han tenido en consideración son:

- *Factibilidad de lograr consenso.* El sistema debe reflejar un consenso respecto de la situación actual y de las áreas específicas en que se desea mejorar las relaciones municipio - sector privado.

- *Factibilidad de implementación.* El sistema debe resguardar la viabilidad en los ámbitos de la institucionalidad, la capacidad de gestión y el financiamiento.

- *Factibilidad de evaluación en el corto plazo.* El sistema debe permitir algún grado de evaluación de los resultados en el corto plazo, tanto de los programas específicos a implementar como del grado de participación del sector privado.

- *Coherencia y compatibilidad.* El sistema debe ser coherente y compatible con el contexto donde se pretende intervenir, tanto desde la perspectiva de las relaciones preexistentes, las sensibilidades y la normativa vigente.

- *Efecto demostración.* El sistema y sus resultados deben ejercer un efecto de demostración y ser relevantes para el desarrollo local.

- *Gradualidad.* Dependiendo de las condiciones existentes, el sistema de participación no podrá considerar con la misma fuerza y al mismo tiempo la totalidad de las áreas donde es posible y recomendable una acción conjunta entre privados y municipio. En este sentido, la propuesta propende a un mejoramiento gradual de las relaciones y acciones, lo que implica necesariamente una priorización de ámbitos a intervenir.

- *Especialización.* El enfoque del sistema de participación propende a la especialización en las relaciones entre los actores. El nivel operativo del sistema, por tanto, más que una sola instancia donde confluyan todas las aristas de la participación, debe ser un conjunto articulado de instancias especializadas, formales y permanentes, para la coordinación y la acción.

- *Fortalecimiento de instancias existentes.* Se hace necesario la potenciación de las instituciones vigentes. En general, aún cuando dependiera de cada caso, nuevas propuestas institucionales se asocian a tensiones administrativas y aumento de costos.

- *Confianza mutua.* Cualquiera sea la forma que adopte el sistema de participación, éste debe tener como sustento básico un espíritu de cooperación y confianza entre los actores participantes. Este punto adquiere especial relevancia dadas las limitaciones legales que tienen los municipios para asociarse con los privados, lo que restringe seriamente las posibilidades de formalizar a través de instituciones una relación para la acción conjunta.

ii) Actores involucrados

Los actores definitivos que participarán en la implementación del sistema de participación son:

- *El Municipio,* cuya participación es obvia. Deberá ser el actor de mayor peso relativo.
- *La Universidad Austral de Chile (UACH).* Por su preponderancia en el quehacer de la ciudad y por su patrimonio.
- *Valdikor.* Esta es una Sociedad Colectiva de Responsabilidad Limitada, que se desempeña en un ámbito de acciones muy similares a los que indican los criterios antes señalados. Son socios a partes iguales la Municipalidad de Valdivia y el Servicio de Vivienda y Urbanismo, órgano del Ministerio de Vivienda.
- *Codeproval.* Es la principal agrupación empresarial de la ciudad y de la provincia de Valdivia. Sus asociados abarcan un amplio espectro de las actividades locales y es una entidad generadora de opinión.
- *Cámara Chilena de la Construcción.* Es una entidad de carácter nacional con representación en Valdivia. Agrupa a las empresas constructoras, profesionales del área, empresas de servicios y comercios vinculados a la construcción. Sus objetivos son promover el rubro de la construcción y aportar al país con sus actividades.
- *Cámara de Comercio e Industria.* Es una asociación gremial que aglutina a las principales empresas y comerciantes de la comuna de Valdivia. Se trata de un referente con presencia nacional por más de 87 años, y tiene por objetivo promover y ejecutar acciones tendientes a fortalecer el desarrollo de sus socios. Se considera que su participación es relevante, pues cuenta a las más importantes empresas y comercio entre sus 75 socios activos en la ciudad.
- *Otros.* Es probable que deban participar directamente algunas empresas e instituciones que, por su vinculación con el tema de desarrollo urbano, deberían estar interesadas particularmente en la iniciativa. Estas son Aguas Décima, las empresas de telefonía y comunicaciones, y la Sociedad Austral de Electricidad (SAESA).

La participación del sector público no municipal debería hacerse efectiva una vez que esté implementado el sistema. Se estima que por lo centralizado de su modalidad de toma de decisiones, el sector público podría quitar agilidad a la gestión, sobre todo cuando se intenta integrar al sector privado que por naturaleza, es más rápido.

Sin embargo, y una vez afiatado el sistema de participación, aparece como necesario explorar la incorporación en las mesas de análisis a los representantes del aparato fiscal que corresponda por las actividades que desarrollan.

iii) Funcionalidad del Sistema

El Sistema de Participación del Sector Privado contempla la implementación de un conjunto de instancias formales especializadas en áreas temáticas. Se concibe como unidad sólo en cuanto persigue globalmente un mismo objetivo y se sustenta en dos elementos aglutinantes, como son la Política Municipal, para la participación del sector privado, y el Plan Comunal de Desarrollo.

Se propone la implementación de subsistemas de participación en áreas temáticas que han sido reconocidas como relevantes tanto por el municipio como por los agentes privados.

- *Desarrollo social.* Esta constituye una de las áreas donde el municipio tiene una importante carga de obligaciones con la comunidad, particularmente en salud y educación. La instancia municipal responsable es la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Se deben comenzar a explorar las variantes legales disponibles y preparar un programa específico para incorporar gradualmente al sector privado en la gestión del desarrollo social.

- *Desarrollo productivo.* El creciente traspaso de atribuciones y recursos desde el nivel central a los municipios obliga a estos últimos a intervenir en ámbitos que le eran ajenos, como por ejemplo, potenciar el desarrollo económico, la generación de empleos y capacitación del recurso humano. Las condiciones del medio obligan, por tanto, a que el municipio se posicione como un actor fundamental en la promoción del desarrollo, tanto productivo como de servicios. Tal tarea justifica la creación de una instancia permanente de contacto entre los agentes privados, el municipio y el aparato fiscal.

- *Turismo.* Área prioritaria tanto para el municipio como para los privados. Estrechamente ligada al tema de desarrollo urbano. Existen algunas experiencias positivas de acción conjunta, aunque desvinculadas entre sí. Destaca el hecho que se reactivara el Comité de Turismo, instancia de coordinación entre la municipalidad y el sector privado. En esta coyuntura, la propuesta se orienta a fortalecer esta instancia que renace (Comité de Turismo), y for-

malizar su inserción en el proceso de toma de decisiones. Por la relevancia que el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) le asigna al sector turístico, se propone que en un plazo razonable este comité dé origen a una Cámara de Turismo de Valdivia. Este tipo de figura jurídica y operacional daría una mayor agilidad e independencia, y el municipio no necesariamente tendría que ser un socio mayoritario.

- *Cultura.* Existe la Corporación Cultural de la Ilustre Municipalidad de Valdivia, cuyos socios son el municipio y la antigua Corporación Cultural que tiene personería jurídica aparte. En su directorio están representados distintos estamentos de la comunidad valdiviana, las empresas, la UACH. Es presidida por el alcalde de la ciudad, directores, dos concejales comunales, entre otros. La corporación corresponde a la fórmula más eficiente para realizar una buena gestión en el ámbito de la cultura, tanto por su versatilidad como por el acceso a recursos. Facilita la participación del sector privado.

- *Medio Ambiente.* Esta área temática tendrá, cada día, mayor relevancia para la ciudad, no sólo por su estrecha relación con la vocación turística de Valdivia, sino que particularmente, por su incidencia en la calidad de vida de sus habitantes. El aporte que puede significar la incorporación del sector privado en la gestión medio ambiental debe canalizarse a través de una creciente formalidad en este ámbito. Aspectos tales como la disposición de residuos industriales, aseo y ornato, áreas verdes y educación ambiental son factibles y necesarios de abordar en una acción conjunta entre privados y el municipio.

- *Desarrollo urbano.* Según se desprende del diagnóstico, el tema desarrollo urbano es el que concita el mayor consenso como área de interés prioritaria en el desarrollo local. Se sugiere la implementación de una experiencia piloto en materia de relaciones municipio - sector privado para abordar el tema.

iv) Características Técnicas del sistema

La propuesta específica del sistema de participación del sector privado en la gestión del desarrollo de Valdivia se orienta a la implementación de una instancia permanente para que municipio y sector privado aborden los problemas relativos al desarrollo urbano.

Respecto del contexto normativo y factibilidad de financiamiento, es posible identificar dos alternativas de instancias:

- La creación de una nueva entidad, con personería jurídica propia y sin fines de lucro; una Corporación de Desarrollo Urbano.
- El fortalecimiento de algunas de las instancias existentes. Esto implica la potenciación, dentro de esa instancia, del área vinculada

al desarrollo urbano, y la generación de mecanismos de participación de todos los actores. Se propone concretamente potenciar Valdicor, mediante la creación en su estructura de una unidad especializada en el tema de desarrollo urbano, dotada de los recursos y el respaldo político y técnico necesario.

La entidad tendrá por objetivos:

- Organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbano de la comuna, mediante acciones específicas de diseño, remodelación, renovación, rehabilitación, reconstrucción, edificación, arborización, descontaminación, prevención del deterioro urbano y conservación del patrimonio arquitectónico.
- Elaborar estudios y trabajos de investigación para impulsar el desarrollo de la ciudad.
- Servir de enlace entre la Municipalidad y los actores sociales relevantes.

En el marco de los objetivos antes enunciados, y ante cualquier alternativa de institucionalidad, los ámbitos de actuación son fundamentalmente tres:

- *Análisis y planificación urbana.* El municipio deberá traspasar gradualmente algunas de las funciones de análisis urbano y planificación territorial urbana, las que mayoritariamente radican en la Dirección de Obras Municipales en la actualidad. En este sentido, la entidad deberá apoyar la gestión municipal en materias precisas de planificación urbana, traduciendo en programas los lineamientos contenidos en el PLADECO. Esto lo puede realizar directamente con sus equipos técnicos o en convenio con otras instituciones, consultores, universidades, etc. El traspaso de funciones antes mencionado no se verifica formalmente, puesto que la ley establece que el desarrollo urbano es función privativa del municipio, y en este caso, la transferencia es a un ente externo al municipio. Lo que debe ocurrir en la práctica es que, Valdicor u otra alternativa, apoyen a las instancias de decisión municipal en el proceso de análisis y planificación urbana mediante la realización de estudios.
- *Venta de servicios.* Probablemente las primeras etapas de operación serán absorbidas por las necesidades acumuladas en materia de planificación urbana, diseño de programas y ejecución de proyectos, lo que posterga en el tiempo un ámbito de acción que puede proporcionar parte del financiamiento del sistema. Aun siendo así, la venta de servicios debe ser promovida, porque permite una valorización de las grandes cantidades de información de que dispone el municipio.
- *Diseño y ejecución de programas y proyectos.* Una de las deficiencias importantes en la capacidad de gestión del municipio de Valdivia

está en el diseño de programas y proyectos en el área de desarrollo urbano. En este sentido, el diseño de proyectos constituye, tal vez, el principal ámbito de acción de la nueva instancia, sobre todo en sus inicios. La experiencia de las corporaciones de desarrollo urbano que actualmente funcionan en el país demuestra que en lo principal, su función es la de generar proyectos y programas y transformarse en un articulador entre el municipio y el sector privado, siendo este último quién debiera actuar como ejecutor en la mayoría de los casos.

C) MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

Conjuntamente con el financiamiento, la institucionalidad que adopte el sistema es definitoria de la capacidad de maniobra que tendrá y de la forma como se insertará el sector privado. A continuación se describen y analizan las alternativas Corporación de Desarrollo Urbano y potenciación de Valdicor en cuanto a forma jurídica, aspectos tributarios y participación de los actores.

- *Corporación de Desarrollo Urbano.* Las corporaciones corresponden a una figura jurídica contenida en el Código Civil, de carácter privado y sin fines de lucro. El órgano máximo es la asamblea de socios. Los estatutos pueden variar de una corporación a otra, pero siempre dentro de los límites establecidos por el Reglamento sobre Corporaciones.

- *Participación de privados.* En el supuesto que el municipio opte por buscar los mecanismos legales que le permitan crear una corporación, la propuesta contempla como socios no solo al sector público sino también al privado; por ejemplo: al municipio, UACH, Codeproval, Cámara Chilena de la Construcción y Cámara de Comercio e Industria de Valdivia.

- *Potenciación de Valdicor.* Tal como se expresara anteriormente, la Sociedad de Desarrollo Urbano de Valdivia (Valdicor), es una asociación entre la Municipalidad de Valdivia y el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu). Esta última entidad es fiscal, dependiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y encargada a nivel nacional del área vivienda social, pavimentación y equipamiento urbano.

- *Participación de privados.* La propuesta de participación para el sector privado es que este se integre al logro de los objetivos de desarrollo urbano a través de un Consejo Consultivo de hecho, integrado por los agentes privados que corresponda. Por su carácter extrajurídico, se trataría de un órgano asesor, de coordinación e información.

D) RESULTADOS ESPERADOS

Para cualquier municipio donde los recursos son escasos, y Valdivia no escapa a esta realidad, el destinar parte de los mismos a una iniciativa nueva exige al menos dos reflexiones previas: el convencimiento de la necesidad impostergable de actuar y el conocimiento de los beneficios concretos que implica. En el asunto de los beneficios concretos de la acción que se pretende iniciar, se requiere de un poco más de visión de futuro y capacidad para asumir los riesgos implícitos.

Deberán ser los nuevos socios de la gestión urbana, el municipio y los privados, los que en el marco de su nueva forma de relacionarse definan los programas y proyectos de su interés. Es importante destacar que en esta tarea no se parte de cero, puesto que tanto el municipio como los privados tienen bastante claridad respecto de los asuntos pendientes.

Se espera que esta nueva forma de enfrentar los desafíos del desarrollo urbano en Valdivia permita a la comunidad en su totalidad hacerse cargo de proyectos pendientes como los de renovación urbana, mejoramiento de la infraestructura vial, recuperación de barrios industriales y de terrenos inundados, disposición de residuos industriales, del Plan Regulador Urbano, tránsito urbano y recuperación y protección del patrimonio urbano.

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

La gestión. Los criterios generales se orientan a establecer una estructura y modalidad de gestión flexibles, de gran autonomía y con capacidad de adaptación. Las dos alternativas analizadas son propicias para implementar un sistema como el que se propone, pero existen diferencias que pueden ser importantes para la administración, sobre todo en la etapa inicial. En ambas alternativas el funcionamiento debería ser autónomo bajo políticas y programas aprobados por el directorio.

Equipamiento. El equipamiento considerado necesario para el funcionamiento es el mínimo requerido, e incluye mobiliario de oficina, teléfono-fax, dos computadoras personales y otros elementos de oficina. No se incluyen mesas y material de dibujo o sistemas de información geográfico.

Espacio físico. La propuesta no contempla gastos en adquisición, arriendo o adecuación de espacio físico, el cual sería provisto por el municipio o Valdicor.

El financiamiento. El tema del financiamiento del sistema de participación está directamente relacionado con una decisión política del municipio de invertir hoy para cosechar en el futuro. Así mismo, depende de la voluntad de los privados de aportar lo que les corresponda y de su disposición a asumir un riesgo, como en la mayoría de las acciones que

normalmente emprenden. La concepción financiera de esta entidad no debe basarse en el autofinanciamiento, no al menos como requisito para su creación o sustentación inicial. Los beneficios de una eficiente gestión urbana no siempre se pueden traducir a un equivalente en dinero, dado que las externalidades positivas son de muy diversa índole, y se manifiestan en el tiempo y el territorio de manera particular. Aun más, las experiencias nacionales de iniciativas similares demuestran que lo invertido en la promoción del desarrollo urbano genera un efecto multiplicador, que recupera con creces la inversión.

A continuación se indican las actividades a realizar para la implementación del sistema propuesto:

- Decisión por parte del municipio de implementar el sistema.
- Decisión sobre la alternativa a utilizar.
- Decisión respecto de los socios o actores participantes.
- Tramitación jurídica.
- Formalizar compromisos con privados.
- Definición con los equipos municipales y privados de los temas y programas.
- Definición del presupuesto y su financiamiento.
- Contratación de profesionales e implementación física.
- Diseño de programas y proyectos específicos.

3. SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTIÓN URBANA

A) DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Uno de los problemas recurrentes que surge del análisis en el caso del Municipio es el de la toma de decisiones. Se ha señalado, por una parte, que la gestión en la Municipalidad de Valdivia presenta una fuerte tendencia a la concentración de una variada y dispersa gama de funciones en la persona del Alcalde, lo que hemos denominado “alcaldización”, es decir, un alto grado de discrecionalidad del proceso de toma de decisiones. Esta situación, si bien legal, genera un conjunto de ineficiencias al momento de tomar decisiones.

De otra parte, se evidencia la ausencia de una estructura predefinida de criterios racionales, tanto para el proceso de toma de decisiones como para el establecimiento de prioridades. La priorización de los proyectos de inversión y destinación de recursos no se efectúa en forma apropiada sino en forma más discrecional y en la mayoría de los casos no ajustándose a los criterios de optimización de la inversión.

A lo anterior se suma el escaso trabajo coordinado entre los niveles directivos y la máxima autoridad. Lo habitual es la relación directa y

selectiva entre el Alcalde y el Director específico, existiendo escasas instancias de discusión conjunta.

El proceso de toma de decisiones también manifiesta sus debilidades en el ámbito de la planificación estratégica y territorial. En este caso, los generadores de cuellos de botella en la planificación del desarrollo son la dispersión (tanto física como administrativa), la duplicidad de esfuerzos y la falta de coordinación.

Finalmente, debe considerarse el problema de la coordinación extra municipal, es decir, la forma en que los demás actores del desarrollo participan del proceso de toma de decisiones. No resulta aventurado señalar que, en este campo, existe un vacío significativo.

Se deriva de esta realidad la necesidad de racionalizar integralmente el proceso de toma de decisiones en el nivel superior, definir roles, delegar responsabilidades específicas, establecer canales de información e instancias formales de coordinación y participación, tanto al interior del municipio como con los agentes externos.

B) IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

i) Características generales del sistema

Los elementos que contextualizan una propuesta de modificación y/o mejoramiento de los procedimientos y formas de los sistemas de toma de decisiones son:

Flexibilizar la estructura administrativa-organizacional

Se necesita adaptar la estructura organizativa de los diferentes departamentos y secciones creados conforme la legislación vigente y única para todo el territorio nacional, a los requerimientos cambiantes del medio. De hecho, hay un claro desfase de la estructura municipal con la velocidad de los cambios que experimenta la realidad comunal del territorio.

Incorporar la planificación estratégica

La planificación estratégica es el instrumento a partir del cual se debiera elaborar el plan anual de actividades en que se incluyan los objetivos y metas a lograr en el periodo, con un claro conocimiento de los recursos asignados para el desarrollo de cada una de sus actividades, así como los potenciales recursos extra-municipales a atraer.

La existencia de planificación estratégica tiene una segunda y fundamental potencialidad, consistente en la posibilidad de constituirse en un instrumento real de negociación política y financiera del municipio frente a los organismos centrales de gobierno, así como de los fondos privados e internacionales de desarrollo. Es indispensable un cambio en la

forma de “impulsar” el desarrollo, lo que significa una adecuación coherente entre objetivos y acciones.

Modificar la concepción tradicional del presupuesto municipal

La modernización requiere de un documento presupuestario moderno y orientado a objetivos, que complementado con un sistema de control de gestión orientado a resultados, permita disminuir considerablemente el riesgo implícito en los distintos procesos de toma de decisiones.

Emplear indicadores de gestión de funcionamiento municipal

El control de gestión registra la ejecución de actividades por los centros de responsabilidad, en la medida en que se van realizando las tareas asignadas, y compara esta ejecución con lo programado para el período, cuantificando y explicando las causas de las desviaciones de la acción real respecto al plan anual de actividades. Los indicadores de gestión permiten verificar que las políticas organizacionales y los procedimientos sean llevados a cabo. Su propósito consiste, fundamentalmente, en reducir el grado de incertidumbre con relación a las tareas que se realizan y al cómo y cuándo deben realizarse.

La información para la gestión

En los últimos años, en muchas municipalidades se han incorporado sistemas computacionales que otorgan capacidades adicionales para mejorar la productividad y servicio que se presta a los usuarios internos y externos. La informática requiere, para un pleno aprovechamiento de sus potencialidades, que se organicen las instituciones conforme esquemas de negocio - centros de responsabilidad - y no solamente por división funcional.

Evitar la excesiva dispersión de funciones

Es necesario definir una estrategia horizontal, compuesta de un conjunto de objetivos coherentes a largo plazo y de programas de acción orientados a identificar y aprovechar las interrelaciones provechosas entre los distintos centros de responsabilidad al interior del municipio.

Coordinación interna y externa del municipio

Aparece como una acción necesaria la mejor coordinación entre las diferentes instancias de acción pública en el desarrollo de la comuna. De hecho, en los territorios comunales y regionales son múltiples las reparticiones de gobierno que tienen injerencia directa en la promoción del desarrollo y crecimiento. Es necesario recordar que una buena parte de los impulsos para el desarrollo comunal provienen desde fuera de la comuna. La lógica implícita es desarrollar un conjunto estructurado de propuestas que permitan atraer los recursos y el interés tanto público como privado en torno al desarrollo comunal.

Crear motivaciones e incentivos a los funcionarios

Promover iniciativas institucionales tendientes a fortalecer actitudes y

hábitos de solidaridad, reciprocidad, servicio, cooperación, y/o respeto, elementos fundamentales para la conformación de equipos de trabajo y ejercicio de la descentralización de funciones y decisiones.

ii) Actores involucrados

Se entenderá en este sistema por actores a todas las personas, grupos de personas, comunidades e instituciones que intervienen directa o indirectamente, activa o pasivamente, en los procesos de gestión local. Todos estos agentes deben ser corresponsables de las decisiones, para que la gestión urbana logre su objetivo de concertación de intereses y coordinación de acciones.

Dentro del territorio municipal hay diversos tipos de actores a quienes les compete desempeñar, coordinar y concertar distintas modalidades de acción. Es indispensable su correcta identificación en el marco de un proyecto estratégico específico, en un ámbito territorial definido, para así establecer los criterios de acción con que el Municipio se relacionará con ellos con el fin de llevar adelante los objetivos de desarrollo. Pueden ser:

- Municipio, incluyendo sus respectivas Corporaciones.
- Individuos y familias. Pueden actuar sobre los problemas urbanos dentro de su hogar y su entorno más inmediato, modificar sus comportamientos y unirse a otros, formando parte de diversos tipos de organizaciones.
- Organizaciones Territoriales. Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Asociación de Regantes, Asociación de Propietarios.
- Organizaciones Funcionales. Sindicales, empresariales, gremiales, políticas, religiosas, culturales.
- Medios de comunicación. Medios de difusión masiva y directa.
- Entidades académicas y de estudios superiores. Universidades, centros superiores de estudio e investigación.
- Organizaciones no gubernamentales, consultoras profesionales.
- Organismos Públicos. Ejecutivo, Ministerios, Intendencias, Secretarías Regionales Ministeriales, Poder Legislativo y Judicial.
- Empresas y Servicios Públicos. Agua potable, alcantarillado, electricidad, correos, gas, transporte y comunicaciones.
- Empresas privadas. Grandes, medianas y pequeñas empresas, así como microempresas y empresas informales, tanto en su dimensión administrativo-financiera como laboral.
- Otros Actores. Comunidades Indígenas, organizaciones espontáneas que surgen ante determinados conflictos.

iii) Funcionalidad del sistema

Se definen tres niveles jerárquicos esenciales para un proceso de toma de decisiones al interior del sistema municipal: nivel gerencial, nivel de

centros de responsabilidad y control administrativo y nivel de control operacional-funcional.

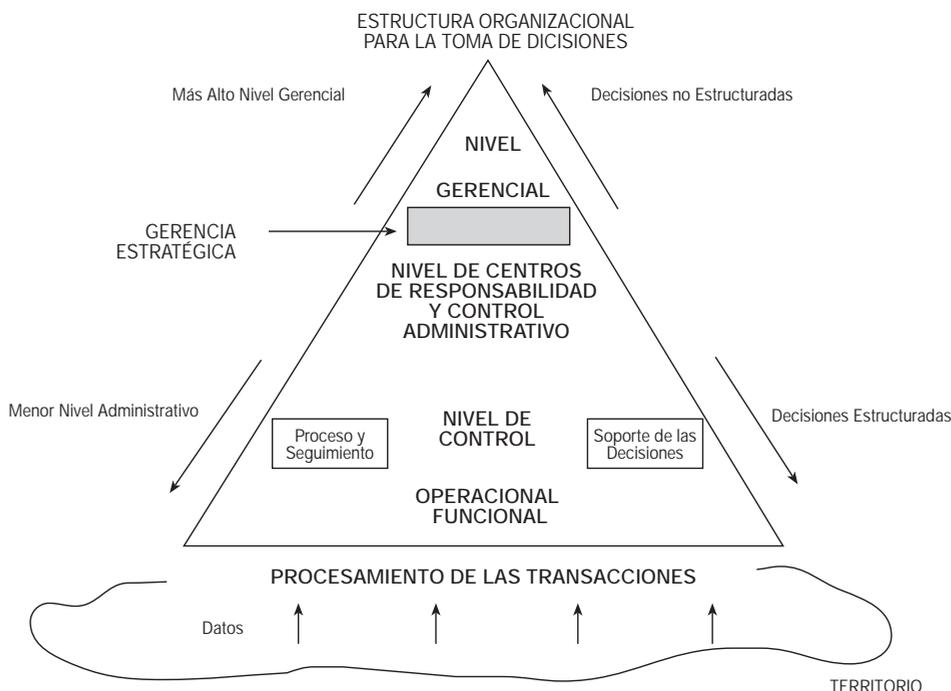
A nivel gerencial, el más alto nivel de la Municipalidad, residen las decisiones que, por su naturaleza, deben abordarse considerando a la organización en su conjunto. En este Nivel se deberán definir los objetivos, políticas y criterios generales para planear el curso de la organización, en otras palabras, el objetivo organizacional.

A nivel de centros de responsabilidad, se concentran los máximos esfuerzos para proveer de bienes y servicios a la comunidad en términos eficientes y eficaces. Los responsables de estos centros deben enmarcar su acción dentro de los lineamientos de las directrices corporativas previamente definidas a nivel Gerencial. A este Nivel se debe establecer y realizar el seguimiento presupuestario.

A nivel funcional se encuentran las actividades de apoyo general a la gestión de los centros de responsabilidad. En este nivel se velará por el uso efectivo y eficiente de las instalaciones existentes y de los recursos para ejecutar las diversas acciones.

Los niveles descritos se constituyen en una adaptación de la estructura piramidal que plantea la teoría administrativa gerencial en general. La adecuación conceptual incorpora, sin embargo, una variable para el tratamiento específico de la gestión urbana Municipal: el territorio y su interacción con la estructura de la organización. Esta situación de "interfase" entre el Sistema Municipal y el Sistema Territorial, o ámbito de jurisdicción municipal, se ha definido como el procesamiento de las transacciones.

GRÁFICO VI-6



El territorio es la base del ámbito del sistema de toma de decisiones; la instancia de la participación ciudadana. El procesamiento de transacciones es la forma propuesta, a partir de la cual deben ser recogidos los datos que generarán la información para la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, y dada la especialización técnica de los distintos departamentos y/o direcciones de la Municipalidad, son estos mismos quienes mejor tienen conocimiento del tipo, escala y nivel de agregación de la información necesaria para la toma de decisiones. Por lo tanto, más que proponer crear una oficina o dependencia Municipal de información para la gestión, lo que se propone es la creación de una instancia, donde se diagnostique la necesidad de información para la gestión y estos requerimientos sean atendidos por las distintas direcciones Municipales.

Entretanto, y como un segundo elemento fundamental concerniente a la necesaria territorialización de la toma de decisiones municipales, los requerimientos de información deberán ser acotados a un proyecto particular para un territorio específico. No se trata de recopilar y sistematizar información per se; muy por el contrario, se trata de ejecutar esta

tarea con un objetivo definido.

Como lo muestra el esquema de la estructura organizacional, los niveles de información dependen, a su vez, de los distintos niveles de toma de decisiones: mientras más alto el nivel de la estructura piramidal, la información necesaria para la toma de decisiones será menos estructurada y más agregada. Al contrario, el proceso de seguimiento y el soporte de las decisiones exigen una mayor estructuración, y por lo tanto, mayor desagregación de la información.

Por lo tanto, el procesamiento de las transacciones implica: identificar a los actores del territorio; indagar sobre sus criterios de acción; identificar las manifestaciones de problemas para cada actor, sus objetivos de desarrollo, las soluciones que éstos proponen para alcanzar dichos objetivos, y finalmente, a través de un proceso de concertación entre todos los actores involucrados en el territorio del proyecto, elaborar, en conjunto, las estrategias de acción con la definición de responsabilidades y compromisos claros.

La puesta en acción de una gerencia estratégica para el proceso de toma de decisiones supone no sólo alcanzar los fines propuestos, sino el desarrollo de la propia organización en tres frentes:

- mejorar su flexibilidad y capacidad de adaptación;
- encontrar nuevas relaciones con el entorno, (responsabilidad social, colocación de productos en el mercado), desarrollando una “postura estratégica”;
- mejorar y desarrollar a sus directivos, permitiendo evaluar y elegir a los principales responsables, en la medida que son los hombres los que ponen en movimiento los instrumentos que hacen posible alcanzar las metas propuestas.

iv) Características técnicas del sistema

Tres son los elementos constitutivos de un sistema municipal de toma de decisiones. La existencia de una gerencia estratégica, la existencia y desarrollo de los llamados proyectos estratégicos y el desarrollo de un conjunto de indicadores para la toma de decisiones.

Se propone la creación de una instancia denominada gerencia estratégica en la organización, la cual deberá ser conformada por todos los directores de departamentos y/o direcciones de la Municipalidad.

En la estructura organizacional se ubicaría entre el nivel gerencial y el nivel de centros de responsabilidad y control administrativo, y se constituye en el mecanismo idóneo para la elaboración de proyectos estratégicos y, por lo tanto, de comandar todas las acciones sectoriales en las

cuales cada uno de los departamentos y/o direcciones municipales sean involucradas.

El “staff” de gerencia estratégica tiene por objetivo:

- Velar por que la estrategia -y por ende, el proyecto estratégico- sea vista como una serie de actuaciones coherentes por las cuales la organización establece su posición en el entorno en un momento determinado.
- Procurar que, en la búsqueda de intervenir en el entorno, y hacia lo cual se dirigen todos los esfuerzos, la organización adopte una “postura estratégica”. Esta consiste en alcanzar una capacidad organizacional y una estructura interna que permitan coordinar todas las estrategias sectoriales (de producción, de recursos humanos, de administración y control, financiera, de información) en la “dirección estratégica del proyecto”.
- Propender a que la decisión estratégica dé origen a varias decisiones tácticas simultáneas, expandiendo y diversificando el campo de acción; decisión táctica financiera, de capacitación, laboral, de producción, de marketing.

El desarrollo de proyectos estratégicos no es una mera aglomeración de proyectos, donde los interesados están tentados a incorporar “todo” lo que la gente desea. No obstante los proyectos en forma individual pueden ser fundamentales para resolver problemas urbanos, en su conjunto podrían carecer de un impulso decisivo y un objetivo o meta aglutinadora.

La conformación de proyectos estratégicos supone un conjunto ordenado de preguntas que buscan una definición coherente sobre lo que se quiere hacer y su factibilidad. A lo menos son cuatro preguntas claves las que surgen en el proceso de diseño de un proyecto estratégico:

¿Cuál es el espacio territorial donde se quiere intervenir?

- identificación de actores
- identificación de problemas, criterios, objetivos y soluciones para cada actor
- definición de posibles concertaciones, en función de las modalidades de interacción del Municipio con los restantes actores del ámbito, en la acción del desarrollo

¿Qué se quiere lograr?

- diseño de imagen objetivo
- diseño de los elementos del sistema
- contenido de cada etapa
- relación entre los distintos elementos

¿Cómo se realizará el proyecto?

- quién se responsabiliza del proyecto
- de qué forma vamos a trabajar
- cómo se organiza la logística y la información

¿En que tiempo se hará el proyecto ?

- “timing”
- separar fases de análisis de fases de decisiones

La Formulación del Proyecto Estratégico recorre los siguientes cuatro pasos:

- Análisis del entorno: oportunidades y amenazas ¿qué debería hacerse?
- Análisis interno: puntos fuertes y débiles, fortalezas y debilidades ¿qué se puede hacer?
- Valores puestos en juego por los responsables del proceso ¿qué se quiere hacer?
- Responsabilidad social de la organización ¿qué se espera que haga?

Los indicadores de gestión son la base para el monitoreo y control de los procedimientos de gestión. Una parte importante de la toma de decisiones municipales se refiere al quehacer mas rutinario y permanente de la labor municipal. Es precisamente en este ámbito en donde se hace necesario un conjunto de indicadores de “performance”.

Los indicadores tradicionales son y seguirán siendo necesarios. No se puede dejar de lado indicadores de gestión tales como: variación de las inversiones municipales, generación de recursos no tradicionales, cantidad de infraestructura o servicios otorgados, evaluaciones de costo-beneficio y costo-efectividad, etc.

Se propone la adopción de un conjunto de indicadores de gestión como componentes de un Proyecto Estratégico, y que se relacionan con el proceso de toma de decisiones. Entre ellos es posible mencionar indicadores para la evaluación de las políticas urbanas municipales; las normativas en cuanto a su número y cumplimiento, los grados de adecuación institucional a nuevos procesos; la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo; asuntos varios relativos al financiamiento municipal, incluyendo los aportes privados; la fiscalización y control y la toma de decisiones para asuntos de alta dirección. En todas estas materias existe un conjunto de indicadores propuestos, que permiten mejorar las instancias de gestión y toma de decisiones.

c) MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

Como ya se mencionó, el cambio institucional mas importante a nivel de la propuesta es el desarrollo de una Gerencia Estratégica al interior

de la “pirámide” de toma decisiones municipales. Paralelamente es importante a nivel de la reestructuración institucional la incorporación de un conjunto de criterios de funcionamiento y/o de acción que sin significar cambios estructurales mayores, sí dan cuenta de modificaciones en las operaciones y administración municipales.

Gestión en el campo de la ciudad significa lograr un consenso de voluntades y recursos, en prosecución de un objetivo de mejoramiento de la calidad de vida, considerando las limitaciones y las potencialidades reales. Significa organizar la acción pública y privada, en torno al establecimiento de criterios de acción, a fin de lograr soluciones integrales, preventivas y participativas a los problemas urbanos.

La misión de la municipalidad, definida en el cuerpo normativo que la origina, especifica el “deber ser” organizacional, pero no siempre especifica los criterios de acción a través de los cuales se dará cumplimiento a la misma; el “como hacer” para alcanzar soluciones integrales y sostenibles en el territorio.

Esta situación, sin embargo, brinda la oportunidad a cada Municipio de fijar -y revisar continuamente- sus criterios de acción según sus singularidades y especificidades y en concordancia con los niveles de desagregación que sean requeridos para cada nivel de la estructura organizacional.

D) RESULTADOS ESPERADOS

Los principales logros esperados con la implementación de un esquema renovado de toma de decisiones es el permitir una mejor y mas eficiente “descentralización” del proceso de toma de decisiones municipales. Esto referido fundamentalmente a instancias de proyectos denominados estratégicos y que consideran dentro de sus componentes claves la incorporación variada de actores, tanto para su etapa de formulación como de ejecución. Paralelamente, se busca la implantación de un conjunto de indicadores de gestión que posibiliten una adecuada y mejorada toma de decisiones no solo en el ámbito de los llamados proyectos estratégicos, sino también para el seguimiento y control del quehacer “rutinario” del municipio

E) CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Lo anterior impone el gran desafío técnico-conceptual, asociado a la planificación urbana, cual es visualizar al mismo tiempo el sistema urbano como estructura y como proceso.

La complejidad de la planificación urbana, en el caso chileno, difícilmente podrá ser asumida enteramente por los municipios. Es difícil pensar en que éstos estarían dispuestos y si están en condiciones de hacerlo.

Para algunos Municipios, incluso, podría ser recomendable identificar una organización responsable, un organismo externo vinculado al municipio, que se encargue del enorme desafío.

Tiene este cambio tres aspectos importantes: el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma gubernamental, y una modificación de actitud de los organismos e instituciones financieros. Se trata entonces, en el sentido más profundo, de audacia e idealismo, de alcanzar la integración de los tres objetivos por medio de la construcción del vínculo, que es mucho más que cada uno en forma independiente o que la sumatoria de ellos.

Significa, entonces, promover el rol articulador del Municipio para escapar del enfoque actual, donde cada cual, cada organismo, sigue su propia agenda independientemente de todas las demás. La desarticulación de acciones es incompatible con la promoción de un desarrollo eficiente, eficaz y sostenible y donde el vínculo es y se construye en la instancia municipal.

De alguna manera, sabemos cómo buscar el desarrollo económico, también el desarrollo individual o humano, e incluso, algo hemos desarrollado en cuanto a la sostenibilidad natural. Tenemos una buena noción de cómo se produce la acumulación de capital físico; una comprensión más o menos acabada del proceso de acumulación de capital humano; y hasta un poco de comprensión de la acumulación y conservación del capital natural. Lo que es necesario descubrir es cómo aspirar a lograr estos objetivos en forma conjunta, a partir del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

Arnillas, F. (cons.) (1998), Una propuesta para el servicio de limpieza: Cusco, Perú (LC/R.1797), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Balbo, M. (1997), Ciudades intermedias y gestión urbana en Europa (LC/L.1022), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

_____ (1995), Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: consideraciones sobre el marco conceptual (LC/R.1614), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), Informe del II Seminario Técnico Regional del Proyecto Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Seleccionadas de América Latina y el Caribe (LC/R.1783), Santiago de Chile, enero.

_____ (1996a), Alojamiento del desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(Conf.85/3)/Rev.1)), Santiago de Chile, enero.

_____ (1996b), Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (LC/G.1912), Santiago de Chile, febrero.

_____ (1996c), Informe del Seminario Técnico Regional del Proyecto Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Seleccionadas de América Latina y el Caribe (LC/R.1703), Santiago de Chile, diciembre.

_____ (1993), Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina (LC/L.747), Santiago de Chile, abril.

Dougall, D. (cons.) (1998), A municipal information system for Port of Spain, Trinidad and Tobago (LC/R.1789), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

Font, J. (cons.) (1998), Plan de city marketing: Córdoba, Argentina (LC/R.1784), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

Galilea, S. (cons.) (1995), Gestión urbana en ciudades intermedias (LC/R.977), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.

Gross, P. (cons.) (1998), Sistema de toma de decisiones para la gestión urbana en Valdivia, Chile (LC/R.1798), Santiago de Chile, CEPAL, febrero.

Gusella, C. (cons.) (1998a), La descentralización en Córdoba: los centros de participación comunal (LC/R.1791), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

_____ (1998b), La promoción de la ciudad: Municipalidad de Córdoba, Argentina (LC/R.1786), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

Infante, R.P. (cons.) (1998), La participación del sector privado en el desarrollo comunal: Valdivia, Chile (LC/R.1787), Santiago de Chile, CEPAL, enero

_____ (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Valdivia, Chile (LC/R.1649), Santiago de Chile, CEPAL, junio.

Jordán, R. (1997), Las ciudades intermedias. Políticas y lineamientos para la acción (LC/R.1715), Santiago de Chile, CEPAL, abril.

Lanzafame, F. (1997), Reflexiones sobre la implementación de una política municipal de recuperación urbana (LC/R.1708), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

_____ (1996), La descentralización territorial en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión (LC/R.1681), Santiago de Chile, CEPAL, octubre.

La Serna, C. (cons.) (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, junio.

Mac Donald, J. y otros (cons.) (1998), "Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean", serie *Medio ambiente y desarrollo*, N° 7 (LC/L.1106), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.

Marques, Y.L. y F.de Paula Duque Brasil (cons.) (1998), Sistema integrado de combate a pobreza em Ouro Preto, Brasil (LC/R.1792), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

_____ (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Relatório final: Ouro Preto (LC/R.1653), Santiago de Chile, CEPAL, julio.

Mooleedhar, T. (cons.) (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, junio.

Pórcel, B. (cons.) (1998), Sistema de planificación estratégica: municipalidad del Cusco (Perú) (LC/R.1807), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.

Riofrío, G. (cons.) (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Cusco, Perú (LC/R.1652), Santiago de Chile, CEPAL, julio.

Schor, G. y C. Gusella (cons.) (1998), Agencia para el desarrollo económico municipal: Córdoba, Argentina (LC/R.1785), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

Simioni, D. (1996), Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia (LC/R.1688), Santiago de Chile, CEPAL, octubre.

Velásquez, L. S. (cons.) (1998), Monitoreo del Plan de Desarrollo: Manizales, Colombia (LC/R.1790), Santiago de Chile, CEPAL, enero.

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

