



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

ILPES

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**GOBIERNOS MUNICIPALES Y DESARROLLO
LOCAL EN LATINOAMERICA */**

Catalina Victory

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
1. Concepto y significado general del municipio desde su perspectiva física e institucional	1
1.1 El mapa municipal latinoamericano: una región submunicipalizada	2
1.2 La institución municipal: Déficit en su desarrollo	4
2. La Municipalidad como agente de desarrollo local	18
2.1 Los equipos municipales	21
2.2 Instrumentos de promoción económica en el territorio	31
Conclusiones	38
BIBLIOGRAFIA	40

RESUMEN

En este documento se analiza el municipio latinoamericano desde su perspectiva física e institucional, al objeto de poder vislumbrar de qué manera pueden las municipalidades adoptar en este nuevo contexto global su función o rol político en la organización territorial del Estado.

Desde la perspectiva física o mapa municipal, las variables población y territorio determinan la estructura o clasificación de los municipios por habitante, el número existente de ellos en la región y el ámbito territorial o extensión de éstos.

Desde la perspectiva institucional, se analizan los mecanismos de representación electoral y democrático, las competencias o habilitaciones legales de las municipalidades y su organización o dimensión administrativa, al objeto de poder establecer su grado de institucionalidad.

Las municipalidades como primera instancia de gobierno tienen que dar respuesta a las ingentes demandas de la población que tienen cada vez más precarizadas sus condiciones de vida, lo que irremediablemente les obliga a asumir los cambios y desafíos que la reestructuración productiva y estatal está determinando.

Estos cambios y desafíos obligan a las municipalidades a promover la economía en su territorio, su manera de hacer cultura política, gestión, ámbitos de actuación e incidencia, etc., asumiendo por tanto un nuevo papel como agente de desarrollo local y articulador de las potencialidades e iniciativas que coinciden, existen o se agrupan en su territorio.

1. Concepto y significado general del Municipio desde su perspectiva física e institucional

El municipio desde la perspectiva de entidad física podemos definirlo como una colectividad instalada en un territorio, constituido por dos elementos: población y territorio.

Ahora bien, no siempre es fácil definir el territorio concreto que ha de constituir un municipio o la colectividad que ha de ser su base poblacional. Los asentamientos humanos en el territorio presentan una gran diversidad (poblaciones diseminadas, pueblos muy pequeños, pueblos y ciudades pequeñas, ciudades medianas y grandes ciudades, conurbaciones etc.) de manera que no puede servir siempre el mismo criterio para determinar la existencia o no de un municipio. Más difícil aún resulta determinar el territorio municipal más allá de los estrictos límites de la zona urbana.

Las dificultades para definir en términos generales la dimensión de los factores territoriales y humanos que están en la base de un municipio ha originado durante muchos años un debate sobre el carácter natural o legal del Municipio.

Los defensores del carácter natural del municipio parten de la base que la existencia del mismo viene determinada por la realidad de una comunidad establecida en un territorio con voluntad de constituir municipio. De acuerdo a esta tesis la existencia de los municipios depende básicamente de la voluntad de las colectividades respectivas. Y según los legalistas la existencia de los municipios depende o son determinados por el legislador.

El Sistema Municipal existente en el mundo está determinado por el reconocimiento del legislador, el cual da carácter de naturaleza al municipio y le reconoce su función territorial, dicho reconocimiento tiene una de sus bases en la voluntad de la comunidad establecida para constituirse en municipio.

El municipio como entidad institucional tiene una doble función, como pieza básica de la organización territorial de las comunidades políticas superiores (Estado) y de su propia comunidad política. En cuanto a su papel de entidad básica de la organización territorial del Estado, el municipio actúa como referente territorial para la prestación de las funciones estatales que requieren este nivel de proximidad. Y en cuanto a su papel de entidad representativa de una comunidad política, ejerce funciones de autogobierno y autoadministración de las colectividades humanas instaladas en su territorio.

Desde esta perspectiva física e institucional vamos a caracterizar al municipio latinoamericano, analizando en primer lugar la planta o el mapa municipal y en el segundo apartado su institucionalidad.

1.1 El mapa municipal latinoamericano: una región submunicipalizada

La década de los años 1980 ha estado marcada en América Latina por fuertes y conflictivos procesos de redemocratización política, en todos ellos la descentralización del estado ha sido planteada como uno de los objetivos básicos, entendiendo en ello la traslación de competencias y el reconocimiento de la autonomía política a los municipios, la promoción de la participación ciudadana y del desarrollo económico local.

Si bien entre los años 1980 y 1990 han aumentado en América Latina el número de municipios todavía la relación de población total/número de municipios es insuficiente y con grandes desequilibrios al interior de los países, lo que muestra una región submunicipalizada, sobre todo si la comparamos con Europa, Canadá y los Estados Unidos. Sirva a modo de ejemplo que Francia con 58.010.000 de habitantes tiene 36.000 municipios y toda América Latina con 439.300.000 de habitantes tiene 15.600 municipios. En América Latina y el Caribe hay un municipio por cada 1.338 km de territorio, en Europa hay un municipio por cada 199 km.

El municipio en América Latina tiene un carácter netamente rural, alrededor de un 80% de éstos tienen menos de 25.000 habitantes y sólo el 0,1% del total regional (alrededor de 71 municipios) tienen más de 500.000 habitantes. Es importante señalar la casi inexistencia de institucionalidad para las poblaciones rurales latinoamericanas, así como su poco acceso a los centros de decisión y servicios públicos.

Los Cuadros 1, 2 y 3 muestran el número de municipios en relación al número de habitantes y el territorio y comparativamente entre América Latina, Europa, Canadá y EE.UU. Así como una clasificación de municipios por tramos de población a los efectos de caracterizar la planta municipal existente en la región.

Cuadro 1

	TERRITORIO (Miles de Km.)	POBLACIÓN (Millones de hab.)	N° DE MUNICIPIOS
América Latina	20.877	439.3	15.600
Europa	24.502	571.5	122.682
Canadá	6.052	26.2	4.657
EE.UU.	9.372	248.0	19.200

Fuente: El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia, Eduardo Palma Carvajal, ILPES, 7 de septiembre de 1993, LC/IP/R.135.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA	MUNICIPALIDADES	POBLACIÓN
Argentina	1.921	28.816.153
Bolivia	311	6.420.792
Brasil	4.490	145.224.381
Colombia	1.061	33.109.840
Costa Rica	81	3.367.455
Cuba	169	10.939.714
Chile	336	13.348.401
Ecuador	169	9.577.568
El Salvador	262	5.118.599
Guatemala	330	8.331.874
Honduras	289	4.443.721
México	2.389	73.013.901
Nicaragua	145	4.357.099
Panamá	67	2.295.285
Paraguay	218	4.098.837
Perú	1.812	22.048.356
República Dominicana	109	6.619.458
Uruguay	19	3.173.566
Venezuela	286	18.103.020

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA TRAMOS DE POBLACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS
+ de 500.000 habitantes	71
+ de 100.000 y - de 500.000 habitantes	563
+ de 25.000 y - de 100.000 habitantes	2.508
+ de 10.000 y - de 25.000 habitantes	3.983
+ de 5.000 y - de 10.000 habitantes	2.865
+ de 1.000 y - de 5.000 habitantes	3.458
- de 1.000 habitantes	1.017

Fuente de los Gráficos 2 y 3: Juan Enrique Sierra - Información Municipal: Datos Estadísticos, Problemas y Desafíos, 1997.

1.2 La institución municipal: déficit en su desarrollo

América Latina adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional.

Este municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente, prefecto, y por un organismo colegiado constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos.

El sistema de gobierno municipal está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno. Existen municipalidades de la región donde el órgano colegiado ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias y la de dictar los actos de mayor transcendencia y el órgano unipersonal (alcalde) ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Y otras en que el poder local pivota fundamentalmente en el órgano unipersonal.

Dependerá de cómo se produzcan la distribución de funciones y competencias entre el órgano unipersonal y colegiado, así como el sistema de las mayorías y minorías que forman parte de los órganos de gobierno y del sistema electoral combinado con el sistema de partidos para que se crean o establezcan “mayorías sólidas” de gobierno en la municipalidad. Predomina en la región las municipalidades con alcaldes fuertes y concejos débiles, es decir hay una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas de grupos políticos para asegurar la gobernabilidad en las municipalidades.

El principio autonómico. La corriente descentralizadora que está acaeciendo en América Latina desde principios de los años 80 ha plasmado en las constituciones políticas de casi todos los países de la Región, la garantía institucional de la autonomía de los municipios y la definición de la municipalidad como unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político nacional.

Buena muestra del reconocimiento institucional de la garantía autonómica de los municipios, son entre otras las Constituciones de Colombia (1991) y Paraguay (1992) que definen a la Nación como descentralizada y a la municipalidad como integrante de la organización territorial del Estado y dotada de autonomía municipal; Brasil, donde la Constitución de 1988 por primera vez reconoce a las municipalidades como entidades con rango constitucional y, entre otras, las Constituciones de México (1983), Guatemala (1986), Nicaragua (1987), Paraguay (1992) y Chile (1992).

Asimismo los Códigos Municipales de la Región también recogen este principio autonómico, configurándolo como el derecho y capacidad efectiva de las colectividades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus propios habitantes.

La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana aprobada en fecha 22 de noviembre de 1990 comprende a manera de declaración los contenidos mínimos que a continuación se enuncian:

- *Capacidad de elegir sus propias autoridades:* El ejercicio político de la autonomía municipal conlleva el principio de electividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.
- *Competencias municipales:* La autonomía no comporta un ámbito material de competencias, éstas tienen que ser fijadas por ley. Las competencias tienen dos magnitudes: a) el poder político o jurídico y b) el sector material de actuación o actividad sobre las cuales se lleva a término dicho poder político o jurídico. Por todo ello no puede establecerse un listado de competencias municipales, sólo puede afirmarse que las municipalidades tienen que amparar las iniciativas locales que sean convenientes o adecuadas para el desarrollo y la gestión local y que la transferencia de competencias y funciones hasta ahora reservadas a otras administraciones implica que a los municipios les sea reconocida igualdad de derechos que las otras administraciones y por tanto dotaciones económicas para su ejecución.
- *Suficiencia financiera:* La autonomía tiene que ir acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias y para que éstas puedan ser asumidas con responsabilidad. Los recursos de las haciendas locales consisten en recursos o tributos propios y transferencias o participación en los ingresos del Estado. La importancia de los recursos propios es obvia a los efectos de no estar supeditada a otras instancias centrales o regionales en sus decisiones y las transferencias o participación en los ingresos del Estado es una constatación de la responsabilidad compartida que tiene el gobierno local con el gobierno central a los efectos de la prestación de servicios y funciones públicas.
- *Autoorganización:* La autonomía conlleva la capacidad de autoorganización como poder de desarrollar la estructura organizativa y funcional y de emitir normas y regulaciones adecuadas para la ejecución de las competencias que les están encomendadas y para una mejor prestación de los servicios públicos y el fomento del desarrollo local.

Esta capacidad de autoorganización conlleva la formulación y aprobación del *presupuesto*, que es uno de los elementos importantes en la proyección de obras y acciones. Por ello las municipalidades tienen que gozar de autonomía en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto disponiendo de controles y fiscalizaciones internas ejercidas por el personal civil de la municipalidad. Este ejercicio debe ser realizado con plena independencia. Los controles externos de fiscalización de la ejecución presupuestaria **a posteriori**, han de realizarse por organismos especializados en la materia.

Otros elementos propios de la autoorganización son las políticas de personal, su capacidad para fijar planillas y puestos de trabajo, fijar retribuciones, estilos de trabajo, etc.

- *El desarrollo económico:* Los municipios no pueden ser ajenos a las políticas de desarrollo económico y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.
- *Medio ambiente:* Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por su responsabilidad como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.
- *Recuperación municipalista:* La consolidación del municipalismo tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, tomándose con carácter prioritario su implantación donde no exista.
- *La participación popular:* La municipalidad actual debe funcionar como una instancia facilitadora que estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales, promoviendo una relación innovadora entre las asociaciones y el gobierno local como expresión de los intereses y preocupaciones de los ciudadanos.
- *Mecanismos de protección jurisdiccional de la autonomía local:* El ordenamiento jurídico tiene que ofrecer mecanismos para garantizar jurídicamente que las leyes y actividades de las administraciones estatales, regionales, etc. respetan la autonomía municipal. Ya que el principio autonómico es incompatible con la existencia de controles administrativos sobre la actividad local y si éstos existen tienen que ser rigurosamente limitados y justificados. Sólo son posibles los controles de legalidad perfectamente determinados y que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe la normativa vigente. En cambio los controles de oportunidad que son aquéllos que tienen por finalidad el prevalecer una opción frente a otras posibles todas ellas correctas desde el punto de vista legal, son inadmisibles frente al principio autonómico. La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana de 22 de noviembre de 1990, en su apartado 4, precisa taxativamente la exclusión de los controles gubernamentales sobre las municipalidades, quedando éstas exclusivamente en manos de los Tribunales de Justicia y las Contralorías Generales de carácter económico.

Desde 1982 se han promulgado nuevos códigos municipales en más de diez países de la Región, donde se fija el reconocimiento de la autonomía municipal y los elementos que la caracterizan y que se relacionan en el próximo Cuadro.

El siguiente Cuadro relaciona los Códigos Municipales de la Región que recogen el principio de autonomía política.

Argentina	Promulgado según cada Estado
Bolivia	Ley Orgánica de Municipalidades 696 de 10 de enero de 1985 y Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994
Brasil	Promulgado según cada Estado
Colombia	Código de Régimen Municipal 136 de 1994
Costa Rica	Código Municipal 4574 de 30 de abril de 1974
Cuba	Normas reglamentarias de las asambleas municipales del poder popular de 1982
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 de 31 de marzo de 1988, reformada en marzo de 1992 por Ley 19.310
Ecuador	Ley de Régimen Municipal 680 de 31 de enero de 1966
El Salvador	Código Municipal 274 de 31 de enero de 1986
Guatemala	Código Municipal, Decreto 58/88 de 6 de octubre de 1988
Honduras	Ley de Municipalidades 134 de 29 de octubre de 1990
México	Promulgado según cada Estado
Nicaragua	Ley de Municipios 40 de 17 de agosto de 1988
Panamá	Ley sobre Régimen Municipal 106 de 8 de octubre de 1973
Paraguay	Ley Orgánica Municipal 1.294 de 9 de diciembre de 1987
Perú	Ley Orgánica de Municipalidades 23.853 de 28 de mayo de 1984
República Dominicana	Ley sobre Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952
Uruguay	Ley Orgánica Municipal 9.515 de 28 de octubre de 1935
Venezuela	Ley Orgánica de Régimen Municipal 4.109 de 15 de junio de 1989

Sin embargo es necesario distinguir entre la retórica y la realidad de la autonomía municipal en la Región, ya que la cultura política latinoamericana es muy centralista, con la excepción limitada de Brasil y las relaciones entre los gobiernos locales y centrales están caracterizadas más por la subordinación que por la igualdad, cooperación, colaboración y coordinación entre administraciones y organizaciones territoriales del Estado. En muchos países, la forma en que está concebida la legislación y los códigos municipales favorece la ingerencia e influencia del Ejecutivo Nacional y los respectivos Parlamentos en las actividades y asuntos municipales. Los códigos y normas municipales aprobados por los órganos del gobierno central regulan la organización administrativa y las funciones del gobierno local, sin dar lugar a posibilidades autoorganizativas o de organización complementaria y a gobernar intereses locales no especificados en las competencias o funciones.

A los efectos de caracterizar la autonomía política de las municipalidades de la Región, analizaremos los distintos elementos que la configuran en los siguientes apartados: sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática; competencias o medidas de poder y recursos para su ejecución; organización y dimensión administrativa institucional para ejercer las competencias que se les han encomendado.

Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática. Los concejales se eligen en la Región en una sola circunscripción y por el sistema electoral de Hondt. Las únicas excepciones son Panamá, donde se utiliza el sistema de las mayorías basado en circunscripciones electorales de nivel submunicipal y Venezuela donde la Reforma de 1992 introdujo un sistema mixto bajo el cual dos tercios de los concejales son elegidos al estilo anglosajón y el tercio restante en forma proporcional.

Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto y el alcalde mediante votación popular y directa en algunos países de la Región, sin embargo la mayoría de los alcaldes son elegidos por el concejo municipal. Los mandatos electorales tienen una duración entre 2 y 6 años. Y las elecciones municipales coinciden en diez países con las de carácter nacional. En Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú, siempre se han realizado las elecciones en fechas diferentes a las nacionales. Y en Venezuela y Colombia a finales de los 80 se separaron las elecciones municipales de las nacionales.

La elección de los concejales. El punto de partida para la elección de las municipalidades es la determinación del número de concejales en proporción al número de residentes/habitantes. Este parámetro de análisis en los sistemas latinoamericanos nos lleva a decir que el número de concejales por ciudadano es muy reducido ya que varían entre un mínimo de cinco en la mayoría de los países hasta un máximo de sesenta en el caso de la municipalidad de Buenos Aires. Estos límites al número máximo de concejales ha producido un gran déficit democrático, sobre todo en los grandes municipios donde el coeficiente de ciudadanos por concejal varía entre 20.000 y 80.000 habitantes. En términos comparativos, estas cifras son extremadamente altas. En las municipalidades de los países europeos y en las de los países anglosajones las relaciones de ciudadanos por cada concejal son inferiores, ej. Francia - 110 habitantes por concejal; Suecia - 270 habitantes por concejal; Alemania - 400 habitantes por concejal; Estados Unidos - 490

habitantes por concejal; España - 602 habitantes por concejal; Japón - 1.600 habitantes por concejal y Gran Bretaña - 1.800 habitantes por concejal.

La consecuencia de ello es obvia, los mecanismos de representación democrática son estructuras centralizadas con poca representación de la ciudadanía y escaso control del electorado sobre el concejal o cargo público elegido.

De todo ello puede concluirse que los sistemas electorales no garantizan una aceptable representatividad del conjunto del electorado y consolida las estructuras centrales de los grandes partidos, excluyendo las minorías, haciendo muy anónima la relación del elector con sus representantes. El déficit de elegidos en proporción a los electores requiere desde ampliar el número de concejales para los órganos colegiados de poder municipal, hasta constituir circunscripciones más pequeñas, elección directa del cargo de alcalde y constitución de agrupaciones de electores, federaciones de agrupaciones e incluso participación de candidaturas independientes a las elecciones, todo ello con el ánimo de reforzar la gobernabilidad y la representación más amplia posible de la ciudadanía, a los efectos de conseguir los gobiernos municipales una mayor representatividad y pluralismo, así como una mayor estabilidad y eficiencia.

Los Cuadros siguientes caracterizan el sistema electoral y la representación democrática de los gobiernos locales de la Región.

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMERICA LATINA

	MANDATO ELECTORAL	ELECCIONES COINCIDENTES CON NACIONALES	N° DE CONCEJALES
Argentina	4 años	sí	6-60
Bolivia	2 años	no	5-13
Brasil	4 años	no	9-55
Colombia	3 años	no	7-28
Costa Rica	4 años	sí	5-13
Chile	4 años	no	6-10
Ecuador	4 años	sí	5-15
El Salvador	3 años	sí	5-13
Guatemala	4 años	sí	8-20
Honduras	4 años	sí	4-10
México	3 años	no	5-20
Nicaragua	6 años	sí	5-20
Panamá	5 años	sí	5-19
Paraguay	5 años	no	9-24
Perú	3 años	no	5-39
República Dominicana	4 años	sí	5
Uruguay	5 años	sí	31
Venezuela	3 años	no	5-17

**PROPORCION DE CONCEJALES POR RESIDENTES DE ALGUNAS
MUNICIPALIDADES LATINOAMERICANAS**

	TOTAL/HABITANTE	N° DE CONCEJALES	N° HAB. POR CONCEJAL
Argentina (1989)			
Buenos Aires	2.900.794	60	48.347
.....
Bolivia (1992)			
La Paz	711.036	13	54.695
Santa Cruz	694.616	13	53.432
Cochabamba	404.102	13	31.085
.....
Brasil (1991)			
Sao Paulo	9.626.894	53	181.640
Río de Janeiro	5.473.909	42	130.331
Porto Alegre	1.380.000	33	41.818
Recife	1.341.000	41	32.707
.....
Chile (1991)			
La Florida	391.253	10	39.125
Viña del Mar	312.306	10	31.231
Concepción	311.537	10	31.154
.....
Colombia (1994)			
Bogotá	6.314.305	28	225.511
.....
México (1990)			
Guadalajara	1.628.617	20	81.431
Nezahualcoyoti	1.259.543	20	62.977
Ecatepec	1.219.238	20	60.962
.....
Nicaragua (1992)			
Managua	973.759	20	48.688
.....
Paraguay (1992)			
Asunción	502.426	20	20.934
.....
Uruguay (1985)			
Montevideo	1.246.500	31	40.210
.....
Venezuela (1990)			
Libertador	1.824.892	17	107.347

Fuente: Andrew Nickson, Foro de discusión electrónica. ¿Hacia dónde se dirigen los gobiernos locales en América Latina?, 1997.

Competencias y recursos. Si analizamos los códigos municipales latinoamericanos hallaremos un primer listado de competencias sobre los servicios clásicos, son las funciones privativas del municipio por excelencia y las que están relacionadas con la prestación de servicios públicos locales como los acueductos, alcantarillado, pavimentación, salubridad, alumbrado de calles, tránsito vehicular, recolección de basura, parques, mercados, cementerio, urbanismo, etc.

Una nueva área de competencias es la de los servicios sociales, que se está abordando con una concepción más política lejos de la concepción de asistencia o beneficencia social. Son intervenciones de la municipalidad en áreas nuevas con un nuevo enfoque y más direccionado a la prestación de los servicios esenciales para la dignidad humana, servicios de carácter básico como son la salud y la enseñanza y las políticas sociales. Los gobiernos locales se enfrentan a estas nuevas competencias con un nuevo enfoque y como parte integrante del Estado y de las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo es un proceso que no está carente de conflictos y contradicciones entre un Estado central que traslada algunas funciones y pocos recursos y unos gobiernos locales que tienen que atender con pocos recursos una demanda de la población que no tiene cubiertos estos servicios.

La competencia del medio ambiente también empieza a apuntar en los códigos municipales, en su actuación esta competencia está claramente compartida con otras instancias y administraciones, pero a la municipalidad le corresponde un papel importante de intervención en su ámbito municipal. Sin embargo podemos afirmar que aún son pocas las municipalidades latinoamericanas que están encarando el tema de la gestión medioambiental.

Los procesos de municipalización son de carácter homogéneo sin tener en cuenta que las capacidades de los municipios son distintas entre sí. Los marcos normativos han de ser más flexibles, ya que el marco de competencias que puede ser transferido a los municipios es muy amplio y abarca desde los aspectos financieros, de gestión administrativa y de gestión sectorial. Por todo ello es necesario una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públicos, así como identificar el rol de la administración central para asegurar su financiamiento. El Estado central no puede seguir trasladando competencias a los municipios sin los oportunos recursos y sin asumir el principio de subsidiariedad.

Recursos económicos. Las transferencias fiscales desde mediados de los años 80 han aumentado y normalmente se ha realizado mediante acuerdos para compartir ingresos fiscales de la Nación. Este nuevo mecanismo de transferencia de recursos ha aumentado la capacidad de los gobiernos locales, son ejemplos entre otros los de Brasil, Colombia, Guatemala, México, Venezuela, etc.

En Brasil una amplia gama de acuerdos para compartir ingresos con las autoridades federales y estatales fueron incorporados en la Constitución de 1988, desde entonces las municipalidades reciben transferencias garantizadas, incluyendo porcentajes estipulados de las

recaudaciones del impuesto federal sobre el ingreso, sobre la producción industrial y las propiedades rurales, además del impuesto estadual del valor agregado y sobre los vehículos.

En Colombia, la Constitución de 1992 introdujo un acuerdo general para compartir los ingresos fiscales de la Nación, con un aumento por etapas, hasta alcanzar en el 2001 el 41%. En Centroamérica, se reconoce en diferentes países el situado constitucional que consiste en garantizar una transferencia anual a las municipalidades de un tanto por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, Guatemala el 8% a partir de 1985; El Salvador el 6% a partir de 1997, etc.

Estas transferencias no son finalistas y las municipalidades disponen de libertad para fijar sus prioridades. A pesar de este aumento de transferencias fiscales, estas transferencias no han sido capaces de disminuir la enorme brecha en el nivel de prestación de servicios entre municipalidades con o sin recursos.

El control financiero y la función de auditoría. El gobierno central ejerce un control financiero estricto sobre el gobierno local, a excepción de los casos de Brasil y Argentina, donde esta función la desempeñan el gobierno estadual o provincial. Para ello se utilizan varios mecanismos, como la potestad de retener transferencias discrecionales; uso de exigencias o condicionalidad sobre el gasto municipal; las políticas de inversión mediante planes o programas fijadas desde organismos centralizados; la configuración del sistema impositivo municipal; límites a la discreción municipal de variar las tasas; limitaciones en la enajenación de bienes inmuebles, endeudamiento y acceso al crédito; y la aprobación de los presupuestos municipales. En Centroamérica constituye una limitación clara a la autonomía, el denominado plan de arbitrios, que consiste en la aprobación *a priori* de una lista detallada de tasas impositivas y tarifas propuestas para cada municipalidad durante cada año.

En la mayoría de los países latinoamericanos el control financiero del gobierno local lo ejerce la Contraloría General de la Nación, una entidad de mucha autoridad asentada en la tradición luso-hispánica de las leyes administrativas. En algunos países esta función la desempeña el Ministerio del Interior o el Ministerio de Finanzas. El objetivo primordial es casi siempre el de asegurar la legalidad del gasto y los ingresos municipales. Esta vigilancia consiste en una auditoría *a priori* o *a posteriori* de las cuentas municipales, controlando tanto la elaboración y ejecución del presupuesto, como la compra y venta de activos municipales. La Contraloría General de la Nación tiene el derecho de investigar la contabilidad municipal sin más trámite, esta forma de control financiero es esencialmente regulatoria de las actividades y muy poco tiene que ver con intenciones de apoyarlas en su gestión ordinaria. Por ello el proceso de auditoría analiza resultados financieros y raras veces técnicas de contabilidad gerencial y análisis de resultados y actividades, ofreciendo por tanto poca información referente a la eficacia y efectividad de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales.

Otro elemento que caracteriza los recursos económicos de las municipalidades es su capacidad de generar recursos propios a partir de los impuestos, tasas y transferencias que posibilitan los códigos o regímenes municipales. La posibilidad de su generación depende

fundamentalmente de dos elementos, la de disponer de un catastro actualizado para así poder ejercer una presión fiscal sobre la propiedad y la de disponer de una dinámica de actividad industrial y comercial es decir un desarrollo económico y social. Ambos elementos escapan hoy por hoy de las manos de las municipalidades de la Región, ya que los catastros en la mayoría de los municipios o no están actualizados o no reflejan los valores de mercado o prácticamente no existen y en cuanto al desarrollo económico y social éste se halla localizado generalmente en pocas comunas que son las que concentran la riqueza.

En los cuadros siguientes se relaciona por países de la Región latinoamericana y por algunos países de la Unión Europea, EE.UU. y Canadá, el gasto municipal como porcentaje del público total, arrojando un promedio del 10% para Latinoamérica y más de un 30% para la Unión Europea, EE.UU. y Canadá.

TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL ESTADO A LAS MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN

Argentina	11	(1988)
Bolivia	14,6	(1994)*
Brasil	17,5	(1992)*
Colombia	24	(1992)
Costa Rica	12,5	(1997)**
Chile	11	(1991)
Ecuador	5	(1992)
El Salvador	6	(1997) **
Guatemala	10	(1995) **
Honduras	1,5	(1997) **
México	3	(1990)
Nicaragua	6,2	(1997) **
Panamá	7,2	(1995) **
Paraguay	2	(1988)
Perú	8	(1987)
República Dominicana	4	(1986)
Uruguay	4	(1986)
Venezuela	7	(1989)

**TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL ESTADO A LAS MUNICIPALIDADES EN
LOS PAÍSES DESARROLLADOS**

Suecia	58,8*
Noruega	45,2*
Irlanda	30,5*
Reino Unido	32,7*
Estados Unidos	36,8*
Canadá	35,7*
Alemania	28,4*
España	30*

Fuente: Local Government in Latin America, Andrew Nickson, 1995.

* Government Finance Statistics FMI, 1992 y proyecto "descentralización fiscal en América Latina" CEPAL/GTZ.

** Fundación para el desarrollo municipal en Centroamérica (FUNDEMUCA), Costa Rica.

Organización y dimensión administrativa. Los elementos del municipio son el territorio, la población y la organización y es a esta última que le corresponde su gobierno y administración. Será por tanto el elemento organizacional el que definirá a la entidad institucional o sea las municipalidades y éstas las que ejercerán las funciones y adoptarán los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes les atribuyen.

La organización de la municipalidad viene establecida en las normas que la regulan, sin embargo una expresión de la autonomía municipal consistirá en la capacidad de establecer y desarrollar por parte del municipio una estructura organizativa propia adaptada a sus características y necesidades. Esta estructura organizativa propia tiene limitantes por parte de los códigos municipales de la Región que dificultan o someten a controles y tutelas la estructura administrativa y la planta de personal. Sin embargo se están adoptando reformas legales en este aspecto fruto de las reivindicaciones de los mismos gobiernos locales y asociaciones de municipalidades.

Las municipalidades tienen que dotarse de un desarrollo organizacional que le permita ejecutar las competencias y funciones que se le han encomendado y de unas estructuras flexibles y ágiles, ya que son muchas y variadas las resoluciones que diariamente han de adoptar las

municipalidades. Programación y eficiencia administrativa, un buen sistema de información municipal, actualización de catastros, racionalización de ingresos y gastos, reformas municipales que enfatizan aspectos jurídicos, normativos, reglamentarios, uso de tecnología, etc. Disponer de políticas de personal y estilos de trabajo propios, son entre otros aspectos necesarios para el fortalecimiento de la institución municipal.

En la realidad de los escenarios locales se comprueba una notable brecha entre las competencias o atribuciones traspasadas al municipio y su capacidad institucional para ejecutarlas. Existe una clara contradicción, ya que por una parte las municipalidades reciben cada vez más competencias (muchas veces acompañadas sin recursos) y por otra su capacidad de autorganización aún está limitada, lo que le dificulta su desarrollo institucional y por tanto el poder ejercer correctamente estas competencias que se le trasladan.

Es requisito obligado hacer referencia a los recursos humanos y financieros como elementos claves para el fortalecimiento institucional municipal. En cuanto a los primeros, se requiere no sólo una programación y eficiente administración de éstos sino su capacitación a los efectos de que asuman los cambios y nuevos ámbitos de actuación que han de ejercer los gobiernos locales. La política de personal constituye un capítulo decisivo de la gestión municipal y por tanto desde una perspectiva interna pone sobre la mesa el tema de la organización institucional, la planificación eficiente, la carrera funcionarial y el sistema de remuneraciones. Y con una perspectiva hacia afuera sitúa la relación de la institución con la ciudadanía. Sin un personal motivado, capacitado, comprometido con la vida municipal es muy difícil profundizar las relaciones democráticas en el ámbito municipal y promover el involucramiento de la comunidad en las políticas de desarrollo local. En consecuencia, la acción de capacitar y programar en materia de recursos humanos es estratégica para mejorar la gestión. Numerosas iniciativas y propuestas se han llevado a cabo en la Región, a través de cursos tradicionales, de formación de instructores o utilizando métodos de educación a distancia. En cualquiera de estas modalidades, la capacitación ha estado relacionada con ofertas externas al municipio. Todavía no se configura una demanda local definida en función de la realidad comunal.

Se está empezando a sentir la necesidad de elaborar programas nacionales y regionales de capacitación en el ámbito del municipio, que sean diferenciados por estamentos, el personal electo, el personal civil, los líderes sociales y el funcionariado regional y nacional ligado al nivel municipal. En la actualidad los programas de capacitación se orientan hacia un perfil de gerente público más que de administrador público con una labor de cohesión-coordinación que tanto necesita la ejecución y acción local, con un espacio imbricado entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización

En cuanto a la gestión financiera el fortalecimiento institucional comprende los tributos, tasas y transferencias así como los aspectos que suponen dar mayor eficiencia a la administración municipal, como son la actualización de catastros, una planificación con un presupuesto adecuado y flexible que posibilite poder modificar ciertas decisiones conforme avanza su ejecución y poder cumplir mejor con los objetivos previstos. Criterios de eficacia y eficiencia en los programas del municipio una pregunta constante *¿si el gasto que se realiza está*

produciendo el impacto social deseado, si se cumple la actuación en el tiempo previsto y si los usuarios del servicio están satisfechos con la prestación?.

Algunas municipalidades ya tienen incorporados los presupuestos por programas, indicadores de gestión para los servicios públicos y las tarjetas únicas para registrar los contribuyentes. Sin embargo aún son casos contados y están valorados como experiencias existosas, siendo la generalidad de las municipalidades instituciones que aún no generan recursos propios y por consiguiente no realizan gestión financiera.

Todos los aspectos enunciados aún están lejos para conseguirlos las municipalidades, sin embargo ya existen innumerables experiencias que demuestran que todos estos temas están en las agendas locales y nacionales.

En el próximo Cuadro se compara el personal empleado en las municipalidades en relación al número de empleados del sector público, pudiendo constatarse unos porcentajes más bien bajos de contratación, a excepción de Brasil y Chile.

PERSONAL EMPLEADO EN LAS MUNICIPALIDADES LATINOAMERICANAS

	Número de empleados municipales	Total número empleados del sector público	Porcentaje de empleados municipales
Argentina	253.000 (1986)	1.946.000	13
Bolivia	11.500 (1993)	230.000	5
Brasil	2.000.000 (1994)	7.692.000	26
Colombia	75.738 (1992)	860.659	9
Costa Rica	6.470 (1987)	159.411	4
Chile	94.503 (1992)	269.503	35
Ecuador	15.000 (1994)	300.000	5
El Salvador	10.924 (1994)	122.881	9
Guatemala	14.133 (1989)	176.662	8
Honduras	5.990 (1994)	85.507	7
México	113.000 (1991)	4.346.154	3
Nicaragua	6.754 (1994)	73.505	9
Panamá	5.061 (1989)	64.000	8
Paraguay	5.245 (1989)	120.000	4
Perú	38.745 (1987)	824.362	5
Rep. Dominicana	19.346 (1994)	250.000	8
Uruguay	34.956 (1993)	275.244	13
Venezuela	26.400 (1988)	11.200.000	2

Fuente: *Local Government in Latin America*, Andrew Nickson, Lynne Rienner Publishers Inc., 1995.

2. LA MUNICIPALIDAD COMO AGENTE DE DESARROLLO LOCAL

La necesidad de dar una respuesta a la reestructuración productiva que está acaeciendo internacionalmente, con las consiguientes desarticulaciones de las sociedades locales, obliga y conlleva a dar una respuesta desde las iniciativas locales, es decir a efectuar una nueva estrategia de desarrollo desde abajo que valoriza el territorio como un espacio geográfico delimitado por una comunidad de intereses, un espacio para las prácticas sociales, un espacio económico con identidad social e histórico y con un potencial solidario interno para desarrollar el empleo. Su movilización constituye un factor imprescindible, los recursos humanos el elemento motor y su articulación el éxito de las iniciativas locales.

Uno de los actores importantes de estas iniciativas locales son los gobiernos municipales, que como instancia primera de gobierno tienen que dar respuesta a las ingentes demandas de la población que tienen cada vez más precarizadas sus condiciones de vida, lo que irremediablemente les obliga a asumir los cambios y desafíos que la reestructuración productiva y estatal está determinando.

Después de esta breve reflexión analizaremos cómo es abordada la competencia del desarrollo en los códigos municipales de la Región para después realizar un breve recorrido por las necesidades que las municipalidades tienen que aprender y de los recursos que necesitan disponer para poder ejercer esta nueva función o actuación pública en el territorio.

Si examinamos los Códigos Municipales por ejemplo el de Chile, en su actual Ley Orgánica de municipalidades (Artículos 1; 3 f; 4 II; 5 de la Ley 19130 de 1992), podemos constatar que ésta acoge un concepto “moderno del municipio”, ya que no es concebido sólo como prestador de servicios a la población sino como promotor de desarrollo. Sin embargo faltan instrumentos y mecanismos para su puesta en práctica.

En cuanto al Código Municipal del Salvador, Título III, Artículo 4, se establece como primera esfera de competencia municipal “la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad” y se posibilita la asociación de municipalidades para defender los intereses locales y la creación de entes instrumentales, el Código no sólo faculta a los gobiernos locales para ejercer la promoción del desarrollo sino también determina mecanismos e instrumentos que posibiliten el desarrollo de los procesos productivos.

La Ley Orgánica Municipal del Paraguay, en su Artículo 1 establece “el municipio es la comunidad de vecinos con gobierno propio que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, fijando como una de sus funciones municipales en su Artículo 18 q) el desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de encauzar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo, asimismo y en diferentes apartados establece la capacidad de asociación por las municipalidades para fines que les son de interés y la asistencia a estas de entidades de desarrollo municipal para ejercer sus funciones.

La Ley de Municipios nicaragüense no menciona la función del desarrollo como una competencia o promoción a realizar por la municipalidad, sólo establece que los municipios tienen que satisfacer las necesidades de la población Artículo 6, pero en su Capítulo IV, Artículos 60 al 63, ambos inclusivos, establece que las municipalidades pueden constituir empresas para la prestación de servicios o la satisfacción de intereses de la comunidad con la posibilidad de invertir las utilidades netas de estas empresas en obras y servicios comunales, así como la posibilidad de solicitar y obtener créditos.

La Ley Orgánica de Municipalidades Boliviana de 10 de enero de 1985 establece en su Artículo 1 que la municipalidad tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad y en su Artículo 6 fija que éstas promoverán el desarrollo a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional, en otros de sus apartados fija diversos instrumentos para posibilitar este desarrollo como son la creación de empresas municipales, la constitución de asociaciones, la concesión de bienes municipales (Art. 66, 75 y 119). Asimismo, la Ley de Participación Popular N° 1551 amplía esta concepción del desarrollo ya que a partir de su vigencia se incluyen estas funciones en el ámbito rural de la jurisdicción territorial de la municipalidad, dicha Ley crea también las Corporaciones Regionales de Desarrollo como institución que fomentan e inciden en el desarrollo.

La Ley 136 de 1994 de Colombia por la cual se dictan normas tendentes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios reconoce a las municipalidades la función de ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, así como la planificación para el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio (Artículo 3, 2 y 4), así como diferentes instrumentos y medios para su puesta en práctica, Artículo 33 que dice así “cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular...”, asimismo en los Apartados 141, 148 establece respectivamente la vinculación de la participación comunitaria al desarrollo municipal y la capacidad de asociación de dos o más municipios para el desarrollo integral de sus territorios. Es de interés mencionar que en la Ley hay una explícita referencia al aumento de la gestión administrativa posibilitando para ello desde recursos hasta programas.

La Ley Orgánica de Municipalidades del Perú 23.853 aprobada en 1984, determina en su Apartado 3 que las municipalidades fomentan el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción y en su Artículo 10 fija como competencia planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes. Sin embargo faltan instrumentos y mecanismos que posibiliten esta competencia.

Brasil como República Federativa, establece una garantía institucional a favor de las municipalidades en su Artículo 18, estableciendo cada Estado posteriormente el desarrollo organizativo y de régimen jurídico de las municipalidades, sin embargo la Ley Constitucional reconoce a las municipalidades la función de legislar sobre asuntos de interés local y organizar y prestar servicios públicos de interés local que tengan carácter esencial.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal 4.109 de 15 de junio de 1989 de Venezuela, establece en el Artículo 36 la competencia municipal de promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad y en diferentes apartados establece la posibilidad constituir mancomunidades, así como otros entes instrumentales para la prestación de determinados servicios municipales y posibilita el acceso al crédito (Artículos 28, 43, 111, 112, 117), es digno de mención el título XI donde se posibilita la constitución o afiliación a asociaciones civiles sin afán de lucro para promover y facilitar el desarrollo integral del municipio.

Este breve análisis de los Códigos nos indica que la función del desarrollo económico es una actividad que las municipalidades tienen habilitación legal para ejercer la actuación pública, si bien en la práctica aún es demasiado pretencioso decir que las municipalidades tienen un rol de agentes de desarrollo local y que las iniciativas locales son un éxito, si que podemos decir que el proceso está empezando a andar y los marcos institucionales manifiestan una voluntad de asumir esta nueva competencia y este nuevo rol de la municipalidad.

Es obvio que no basta reconocer legalmente la competencia de promoción del desarrollo para que ésta pueda ser cumplida por la municipalidad, es necesario además disponer de voluntad política para su ejecución, que las municipalidades formen parte del poder del Estado con recursos y competencias y que éstas además ejerzan el poder político contando con la ciudadanía. Es decir las municipalidades tienen que constituirse en un nuevo modelo y en una nueva forma de gobernar que tenga en cuenta el nuevo contexto global y las nuevas áreas o temas que tiene que abordar y ejercer otra forma de hacer política, propiciando una nueva redistribución del poder entre la sociedad y el Estado y una nueva cultura política, transformando los modos de hacer verticales en formas de hacer horizontales. Gobiernos locales democráticos que complementen su dimensión representativa con la participativa.

Además las administraciones públicas municipales tienen que asumir cada vez más esta competencia, entre otras causas por la presión social derivada de la acumulación de demandas locales ante sus gobiernos, por el fracaso de las políticas económicas centralistas respecto a la difusión del crecimiento económico en el territorio, por la generación del empleo y el aseguramiento del acceso al progreso tecnológico para las PYMES y microempresas locales, ya que éstas constituyen en la Región un porcentaje muy significativo de establecimientos y más

del 50% del empleo (Abramo, 1997)¹ y por la actual fase de crisis y reestructuración económica y sus consecuencias adversas sobre la vida de la gente (Albuquerque, 1997).

Para poder abordar la municipalidad el nuevo rol de agente de desarrollo local se necesitan nuevas capacidades y nuevas maneras de hacer por parte de los equipos municipales, así como instrumentos de promoción económica. En los dos apartados siguientes se analizan y sistematizan maneras de hacer e instrumentos que ya han aplicado municipalidades que vienen ejercitando esta nueva competencia de la promoción económica, todo ello con el ánimo de sin dar recetas ayudar en el debate y en el mejor hacer público.

2.1 Equipos municipales

Los equipos municipales tienen que adoptar nuevas maneras de hacer política, basada en la gestión del territorio y en la concertación de los agentes públicos y privados que entre otras acciones o intervenciones les obliga a obtener criterios consensuados sobre el proyecto ciudad, crear concejalías de promoción económica, potenciar el entorno local, crear órganos de diálogo social y participación para la formación y el empleo, fomentar y potenciar el asociacionismo y crear los entes instrumentales necesarios para intervenir en promoción económica territorial y fortalecer el arraigo de los ciudadanos a su territorio.

Criterios consensuados sobre el proyecto ciudad. La Municipalidad tiene que propiciar un proceso donde mediante los esfuerzos de los ciudadanos se defina el futuro de la ciudad/municipio y donde se consiga la implicación de todos los agentes públicos y privados de la ciudad, así como un consenso sobre el modelo de ciudad que se desea y las principales actuaciones que deben emprenderse así como implicarlos en su ejecución.

Este planeamiento de carácter no normativo basado en la participación tiene como elemento común identificar o fijar un modelo de ciudad a partir de las potencialidades actuales y futuras de cada una de ellas y, por medio del consenso ciudadano adoptar las acciones de todo orden y en todos los ámbitos a fin de colocarla dentro del escenario más favorable de los previsibles. No se quiere dejar que las fuerzas del mercado dicten sus necesidades ni condicionen el futuro de la ciudad, sino que el consenso entre las fuerzas económicas y sociales posibilite el desarrollo según unas premisas claras y bien estructuradas.

Este planeamiento constituirá el marco de referencia para las actividades públicas y privadas y por tanto asignará objetivos comunes en todo el territorio a las instituciones públicas y a los agentes económicos y sociales que en él operan, objetivos que abarcan desde la educación, la contaminación acústica y atmosférica, la coordinación institucional, las infraestructuras, usos de suelo, etc.

¹ Este peso de la pequeña empresa se puede acentuar ya que desde 1990-1994 el 81% de los nuevos puestos de trabajo fueron generados en el sector informal y en la pequeña y microempresa. Y ya en 1995 ha subido al 84%.

Estos criterios consensuados sobre la ciudad posibilitan que la institución municipal pueda adecuar su política municipal a las necesidades y aspiraciones de la población en aspectos tan diversos como política urbanística, promoción económica, cultura e identidad ciudadana, mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y fomento de la participación ciudadana.

Concejalías de promoción económica. El asumir por parte de las municipalidades nuevos temas como son la formación y la ocupación para el empleo, significa el tener que asumir los equipos municipales una necesaria especialización técnica en materias de promoción económica y fomento de la ocupación. La política local de formación, orientación e inserción conlleva entre otras funciones las de conjugar la oferta local de formación ocupacional con la reforma educativa y la formación continua de los trabajadores, estrechando relaciones con las cámaras de comercio, organizaciones empresariales y agentes sociales a fin de mejorar la organización de la oferta formativa, tanto ocupacional como continuada y racionalizar el sistema de prácticas de empresas.

Todo ello obliga a las municipalidades a adoptar criterios y organizaciones adecuadas para poder asumir esta nueva tarea, propiciando una masa crítica de proyectos de empresas y de iniciativas locales, así como un buen sistema de información que posibilite el poder analizar los problemas, identificar necesidades y conseguir soluciones.

Potenciar el entorno local. El actual panorama económico y social obliga a que las municipalidades no puedan considerarse ajenas a las circunstancias de su territorio en el ejercicio de sus competencias ya que su acción ejerce una influencia directa sobre la industria local, no hay que olvidar que son las entidades responsables de ciertos servicios como la creación de infraestructuras, suministro de agua, alcantarillado, etc.

Los caminos rurales, la creación de suelo industrial y la inserción de la política de transporte intermodal son explícitas manifestaciones de lo que puede realizar la municipalidad en promoción económica en el específico ámbito de las infraestructuras. Hay que priorizar la construcción de caminos rurales en base a los criterios de importancia estratégica del camino, la intercomunicación entre núcleos rurales y el coste de las obras; ampliar la dotación de suelo industrial en el municipio a partir de la oferta-demanda industrial, las potencialidades para desarrollar la implantación de nuevas industrias y específicamente de industrias de transformación de productos endógenos y, las políticas de transporte intermodal que articulan la red de ciudades/municipios como ejes de comunicación, reequilibrio territorial y accesibilidad de éste.

Creación de órganos de diálogo social y participación para la formación y el empleo. La consolidación de esta estrategia de desarrollo económico tiene como requisito indispensable conseguir el máximo nivel de cooperación entre el sector público y privado.

Este proceso de diálogo y colaboración ha de ir orientado a facilitar un entorno que propicie la innovación permanente, la mejora de la producción y la competitividad del tejido económico.

El crecimiento y la ocupación proviene fundamentalmente de la micro, pequeñas y medianas empresa y por ello merecen una atención especial en las actuaciones de desarrollo local, ya que éstas aportan flexibilidad y capacidad innovadora a la vez que contribuyen a diversificar la economía y la ocupación local.

Conseguir una amplia participación de los agentes económicos y fomentar un clima de confianza y consenso son factores determinantes para consolidar una estrategia de desarrollo local.

Entre los órganos de diálogo que hay que propiciar por parte de las municipalidades se encuentra el observatorio económico y de empleo local, que tiene como objetivo analizar y difundir los datos sobre las empresas en el mercado local de empleo y las calificaciones requeridas sobre los recursos de la economía y sobre los grupos sociales con dificultad, crea, en definitiva los lazos entre los emisores y los usuarios de informaciones estadísticas y más allá de las actividades de información, este análisis de las condiciones locales permite también comparar datos con las zonas vecinas u otras.

En los siguientes Cuadros damos a conocer las iniciativas de concertación social para el desarrollo del tejido institucional en el ámbito local de la región de Madrid.

INICIATIVAS PARA EL DESARROLLO
Desarrollo del tejido institucional en el ámbito local

GABINETES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO LOCAL	INICIATIVAS LOCALES EN FAVOR DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL Intervención Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local en las Mesas Zonales
	<p>Concertación social local entre agentes económicos, sociales e institucionales para promover mecanismos de desarrollo integral y proyectos de creación de estructuras de desarrollo de ámbito municipal o supramunicipal que requiera la cooperación intermunicipal.</p> <p>Concertación en torno a programas y actuaciones de desarrollo tales como:</p> <p>◆ Mesa zonal de Arganda del Rey</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La prospección del mercado de productos en el municipio de Arganda del Rey mediante la elaboración de un Catálogo de Productos Industriales. ○ La modernización del tejido empresarial local en el municipio de Arganda del Rey mediante la realización de un Estudio de Viabilidad de un Polígono de economía no convencional, Centro de Empresas hoy en construcción. ○ El desarrollo integral comarcal, mediante la elaboración de diagnósticos socioeconómicos en la Mancomunidad de Campo Real y en los municipios de Arganda del Rey y Rivas Vaciamadrid. <p>◆ Mesa zonal de Aranjuez</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La recuperación del mercado de trabajo mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Estudio de necesidades formativas no regladas, en el municipio de Aranjuez. ● Creación de un Aula de Formación, en el municipio de Fuentidueña de Tajo. ● Creación de un Aula de Naturaleza y Tiempo Libre, en el municipio de Estremera de Tajo. ○ La mejora de la infraestructura productiva, promoviendo actuaciones de mejora de la infraestructura de los polígonos industriales, en el municipio de Villarejo de Salvanes. ○ El desarrollo integral comarcal, mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● La realización de un Estudio sobre la realidad socioeconómica de la Mancomunidad de Sudeste (MISECAM) para establecer estrategias de desarrollo. ● La elaboración de un diagnóstico socioeconómico con especial incidencia en formación y empleo para la Mancomunidad de las Vegas. <p>◆ Mesa zonal de San Martín de Valdeiglesias</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La mejora de la infraestructura productiva mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Creación de un Minipolígono Industrial, ofertando suelo público a promotores del municipio de San Martín de Valdeiglesias. ● Promoción de un Polígono Industrial por parte del Ayuntamiento, en el municipio de Chapinería.

GABINETES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO LOCAL	INICIATIVAS LOCALES EN FAVOR DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL Intervención Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local en las Mesas Zonales
<p>Comarca Vegas y Zona Sudoccidental</p> <p>.....</p> <p>Zona Norte</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ El desarrollo integral comarcal mediante: <ul style="list-style-type: none"> ●Elaboración de un Estudio de Oportunidad y Viabilidad de actuaciones de desarrollo económico, en el municipio de San Martín de Valdeiglesias y comarca. ●Creación de un Centro de Recursos Naturales y Turísticos, de carácter comarcal, en el municipio de San Martín de Valdeiglesias. ○ La recuperación del mercado de trabajo mediante la puesta en marcha de un Programa Formativo para jóvenes empresarios de la zona: Escuela-Taller de Agricultura, en el municipio de Villa del Prado. <p>Concertación social local entre agentes económicos, sociales e institucionales para promover mecanismos de desarrollo integral y proyectos de creación de estructuras de desarrollo de ámbito municipal o supramunicipal que requiera la cooperación intermunicipal.</p> <p>Concertación en torno a Programas y Actuaciones de desarrollo tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Mesas zonales de San Sebastián de los Reyes, Colmenar Viejo y San Lorenzo de El Escorial: <ul style="list-style-type: none"> ○ La recuperación del mercado de trabajo, mediante: <ul style="list-style-type: none"> ●Realización de estudios sobre el mercado de trabajo en cooperación con el GPD, tendente a su prospección y análisis en los municipios de Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y San Lorenzo de El Escorial y municipios del entorno comarcal, versando sobre demandas empresariales y ofertas de mano de obra desempleada, del que se derivan Cursos de Formación Ocupacional y puesta en marcha de dos Centros de Empresas. ●Puesta en marcha de distintos proyectos de formación ocupacional y recualificación del mercado de trabajo, tales como: <ul style="list-style-type: none"> . Centros de Formación Comarcal en Oficios de Forja y Cristal en el municipio de Valdeolmos-Alarpardo. .Centro de Formación de Hostelería en el municipio de Pedrezuela. .Centro de Formación en Oficios del Automóvil en el municipio de Alcobendas. .Centro de Formación en Oficios de Construcción en el municipio de Zarzalejo. ○ La modernización del tejido productivo mediante la realización de un Estudio de Viabilidad y Gestión Integral, encargado al GPD y puesta en marcha de un Centro de Empresas en el municipio de San Sebastián de los Reyes.

<p>GABINETES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO LOCAL</p>	<p>INICIATIVAS LOCALES EN FAVOR DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL</p> <p>Intervención Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local en las Mesas Zonales</p>
	<p>Intervención y asistencia regular a las Mesas Zonales como lugares de concertación social local entre agentes económicos, sociales e institucionales en relación con programas y actuaciones de desarrollo municipales o supramunicipales de cooperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Mesa zonal de Alcalá de Henares: <ul style="list-style-type: none"> ○ La modernización del tejido empresarial mediante la dotación de una red de servicios a las empresas: <ul style="list-style-type: none"> ● Creación de un Centro de Empresas de Servicios en el municipio de Torres de la Alameda a iniciativa del Ayuntamiento, hoy ya constituido. La concepción técnica de proyecto, de su modelo de gestión y el estudio de viabilidad será la aportación del GPDL a su desarrollo. ● Colaboración del GPDL en el proyecto de creación de un Centro Municipal de Artesanía, promovido y gestionado por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares para la implantación de empresas artesanas. ● Centro de Empresas en el municipio de Camarma de Esteruelas como forma de proporcionar espacio industrial y dar acceso a la demanda empresarial de lugares productivos, a cuyo proyecto, ya ejecutado, el GPDL aporta criterios técnicos y participa en el proceso de selección y acceso de empresas al centro en función de la viabilidad del proyecto empresarial y el volumen de empleo generado. ○ El desarrollo integral comarcal mediante el conocimiento de la realidad socioindustrial para la adopción de estrategias de desarrollo, concretado en la realización de un estudio denominado La empresa industrial y el desarrollo económico en el Corredor de Henares sobre la configuración del tejido industrial de la comarca y las relaciones interempresariales que de él se derivan, en el que el GPDL ha participado coordinando la iniciativa de los municipios de Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Coslada y San Fernando de Henares. ○ El desarrollo de la comarca de Alcalá de Henares mediante la Programación de un Estudio Turístico Integral que sirva de base a un posterior plan de desarrollo en este aspecto de Alcalá de Henares y los 13 municipios de su influencia. ◆ Mesa zonal de Torrejón de Ardoz: <ul style="list-style-type: none"> ○ La recuperación del mercado de trabajo mediante la creación de un Centro de Enseñanzas no Regladas en el municipio de Torrejón de Ardoz, iniciativa del Ayuntamiento impulsada y financiada por la Dirección General de Empleo y por la Mesa Zonal. La realización de un estudio de oportunidad y viabilidad y la colaboración en la obtención de financiación y puesta en marcha será la aportación del GPDL al proyecto.

<p>GABINETES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO LOCAL</p>	<p>INICIATIVAS LOCALES EN FAVOR DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL</p> <p>Intervención Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local en las Mesas Zonales</p>
<p>Corredor del Henares</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ La prospección del mercado de productos mediante la realización de un Catálogo de Productos de la comarca de Torrejón de Ardoz, iniciativa asumida y madurada por el GPDJ e impulsada por éste y por los municipios y agentes económicos y sociales de la Mesa Zonal. <p>Colaboración y dinamización de las Mesas Zonales como lugares de concertación social local entre agentes económicos, sociales e institucionales y asesoramiento en torno a programas y actuaciones de desarrollo local y recuperación de economías locales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Mesa zonal de Fuenlabrada: <ul style="list-style-type: none"> ○ La modernización del tejido productivo mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Centro de Promoción Empresarial, en el municipio de Fuenlabrada: equipamiento productivo ligado a la actuación complementaria integrada en el Plan Sur. ● Centros de Empresas, equipamiento productivo en el municipio de Móstoles. ○ La recuperación y recualificación del mercado de trabajo mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Centros de Formación, para el reciclaje ocupacional según directrices del Fondo Social Europeo: dotación complementaria al Centro de Servicios en el municipio de Fuenlabrada y el Centro Empresarial en el municipio de Móstoles. ● Estudio de Necesidades Formativas en los municipios de Móstoles y Alcorcón. ○ La mejora de la infraestructura productiva como revitalización de economías locales, mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Proyectos Técnicos de Rehabilitación de Polígonos Industriales, en el municipio de Fuenlabrada. ● Mejora de infraestructuras de las zonas industriales del municipio de Humanes. ◆ Mesa zonal de Getafe: <ul style="list-style-type: none"> ○ La modernización del tejido productivo mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Ampliación del Centro de Empresas, como oferta de espacio industrial a colectivos empresariales específicos, en el municipio de Pinto. ● Centro de Empresas: estudio de oportunidad y viabilidad, orientado a la mejora de los espacios productivos como forma de reequilibrar la función predominantemente residencial del municipio de Parla. ● Centro de Empresas e Innovación, estudio para el aprovechamiento de los recursos de innovación empresarial por la presencia de la Universidad Carlos III en el municipio de Leganés. ● Centro de Empresas de Servicios, como cualificación de los espacios industriales de Los Angeles y San Marcos, en el municipio de Getafe. ○ La recuperación y recualificación del mercado de trabajo mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● Escuela de Formación, para impartir cursos de formación ocupacional, en el municipio de Valdemoro. ● Centro de Formación Artesanal, estudio de un proyecto de recuperación y desarrollo de oficios artesanales, en el municipio de Leganés. ● Centro de Formación Zonal, para el reciclaje profesional según orientaciones de la CE, en el municipio de Getafe.

GABINETES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO LOCAL	<p style="text-align: center;">INICIATIVAS LOCALES EN FAVOR DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL</p> <p style="text-align: center;">Intervención Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local en las Mesas Zonales</p>
Zona Sur	<ul style="list-style-type: none"> ○ La estrategia de desarrollo socioeconómico, mediante la realización de un Estudio Socioeconómico, previo a la definición de actuación de desarrollo, en el municipio de Parla. ○ La mejora de la infraestructura productiva, como recuperación de las economías locales: Proyecto Técnico de Rehabilitación del Polígono Industrial "Las Arenas" en el municipio de Pinto. ○ El desarrollo del tejido empresarial, promoviendo un Centro de Servicios de Formación y Empleo, en el municipio de Valdemoro. <p>Participación asidua en la mesa zonal de Madrid para la concertación social local entre agentes económicos, sociales e institucionales para promover acciones y actuaciones relativas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La modernización del tejido productivo mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● La dotación de estructuras de desarrollo empresarial como la Oficina de Servicios Integrados de Telecomunicaciones, apoyo al tejido empresarial ubicado en el distrito de Villaverde. ● Desarrollo del Proyecto Centro de Empresas en Villaverde y Ciudad de los Angeles. ○ La recuperación del mercado de trabajo y formación ocupacional mediante: <ul style="list-style-type: none"> ● El Proyecto de creación de un Centro de Formación en Hostelería Básica. ● Desarrollo de distintos programas formativos ocupacionales y de desarrollo de las capacidades empresariales, como Taller de Empresas, Escuelas-Taller y Casas de Oficios, Agentes locales de promoción de la igualdad de la mujer y proyectos para dotar a las Juntas Municipales de un Agente de Desarrollo.
Madrid Ciudad	

Asociacionismo Municipal. Se trata de una fórmula asociativa absolutamente respetuosa con el principio de autonomía local, puesto que son los propios municipios interesados quienes libremente se mancomunan y deciden acerca del ámbito competencial y organizativo más adecuado del nuevo ente y a la medida de las necesidades concretas del fin asociativo perseguido. El asociacionismo municipal permite como fórmula organizativa asegurar la pervivencia del municipio como ente representativo, en cuanto que traslada a un ámbito territorial más idóneo la prestación de los servicios municipales.

En múltiples ocasiones no coincide el espacio legal del municipio con el que posibilita una área funcional y vertebrada para el desarrollo. Además existen continuos urbanos y servicios que requieren de la agrupación de municipios. Por ello la constitución de nuevas personas jurídicas entre varios municipios para la prestación de una actividad o servicio es una herramienta necesaria que ha de ser reconocida en las leyes o instrumentos legales que regulan el ámbito local.

Entes instrumentales. Las municipalidades han de asumir la gestión de la promoción económica como un servicio público más, adoptando para ello las modalidades de gestión directa e indirecta. En el primero de los supuestos nos encontraremos con los gabinetes de promoción

económica, departamentos, secciones, etc., en el otro supuesto y es el que ahora nos pertoca el servicio al disponer de personalidad jurídica para poder operar en el mercado, podrá disponer de la modalidad que le posibilite el marco legal. Algunas figuras han sido consideradas especialmente óptimas para funcionar en esta área, son los entes instrumentales denominados consorcios, sociedades privadas municipales, organismos autónomos, fundaciones públicas. Por su interés y particularidad analizaremos los consorcios y las sociedades privadas municipales.

CONSORCIOS

Son corporaciones interadministrativas locales no territoriales, voluntariamente constituidas e integradas por alguna o algunas corporaciones locales y una entidad o varias entidades públicas o privadas sin afán de lucro o interés social o únicamente por corporaciones locales de diferente grado, con la finalidad de ejecutar o gestionar servicios de interés local.

El consorcio es por tanto una entidad asociativa, de naturaleza pública local o estatal según determine el ordenamiento legal. Se registrará dicha entidad por sus estatutos, los cuales indicarán el momento constitutivo, objeto, régimen aplicable, organización, financiación, etc.

El objeto del consorcio ha de ser objeto de la competencia o interés de todas y cada una de las entidades consorciadas. Por lo tanto la competencia es requisito imprescindible para que las administraciones públicas puedan participar en un consorcio. En la medida que el consorcio tenga finalidad de cooperación entre dos o más administraciones públicas lo normal es que su objeto sea de la competencia compartida o concurrente de estas administraciones.

El financiamiento del consorcio viene establecido en los estatutos, siendo frecuente que una parte de las actividades se puedan financiar con ingresos generados por ellas mismas.

SOCIEDADES PRIVADAS MUNICIPALES

Tienen carácter mercantil y como tal intervienen en el mercado, su objeto social es la promoción económica, la prestación de un servicio público municipal concreto como el suministro del agua o la recogida de la basura o la construcción de viviendas. Pueden tener ánimo de lucro o no, sin embargo las utilidades que se generen recaen en el 100% en el municipio.

Este tipo de sociedades al tener como objeto social la promoción económica local de proyectos empresariales que generan riqueza y empleo para el municipio, contribuyen a la mejora de su infraestructura y servicios y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se trata de promover actuaciones empresariales que sin el soporte y la colaboración de la administración local nunca serían llevadas a cabo por la iniciativa privada o no se realizarían con el suficiente control público. Y por otro, se trata de conseguir para el municipio y para el contribuyente, una

parte de los excedentes de cualquier actuación empresarial, con el objeto de que reviertan en nuevas inversiones o en una menor presión fiscal municipal.

El carácter mercantil de estas sociedades y los objetivos de control público permiten materializar una filosofía de compromiso en la que la iniciativa pública y privada comparten esfuerzos, riesgos y beneficios en la tarea de promoción económica local.

Estas sociedades privadas municipales recogen los dos ámbitos el público y el privado, el público porque quedan garantizados sus objetivos y evidencia un eficaz control público ya que la Junta General de Accionistas de la Sociedad es el concejo municipal y el presidente el alcalde; y el privado porque aportan criterios de eficacia y eficiencia a la gestión, ya que estas sociedades deben tener personal cualificado para impulsar objetivos públicos y estar al nivel de la iniciativa privada empresarial participando con éxito en este tipo de actuaciones y respetando la libre competencia.

Fortalecer y potenciar el arraigo de los ciudadanos a su territorio. Potenciar la cultura e identidad local. La cultura tiene dos dimensiones que es necesario destacar: la dimensión social y la dimensión económica. En la dimensión social, podemos diferenciar dos aspectos el individual (enriquecimiento de su formación, desarrollo de sus inquietudes artísticas y creativas, educación etc.) y el segundo que hace referencia a la comunidad (reforzar la identidad colectiva, incremento de la solidaridad y del diálogo, etc.). La cultura como expresión de los valores propios de un pueblo, hace que la participación cívica tenga una importancia relevante en todas sus manifestaciones. La participación se entiende como una implicación en la gestación de iniciativas, en su organización y ejecución, con el objeto de conseguir que la sociedad en su conjunto viva la cultura como protagonista.

El grado de participación de la ciudadanía en las manifestaciones culturales depende de muchos factores. De todas maneras las municipalidades pueden realizar muchas actividades para fomentarla: creación de comisiones, patronatos con representación de entidades y asociaciones, etc.

La dimensión económica de la cultura es la que la contempla como un factor de creación de riqueza. Los servicios culturales provocan impactos tanto directos como indirectos en relación a la actividad económica. Asimismo la cultura puede ser un atractivo más para la promoción turística de un municipio y puede contribuir de manera decisiva a su proyección exterior y al fomento de su actividad productiva.

Las municipalidades han de adoptar un papel relevante en las manifestaciones culturales de carácter popular y tradicional, ya que éstas contribuyen a la dinamización social, sin embargo y en la medida de lo posible tienen que ser las entidades y asociaciones ciudadanas las que impulsen las fiestas y actividades de carácter tradicional de los municipios.

Las municipalidades tienen que organizar su oferta cultural y potenciar valores como la interculturalidad, la paz, la creatividad, etc. El encuentro de las culturas y de expresiones tecnológicas y artísticas que hoy se producen en nuestras ciudades/municipios es una oportunidad para el enriquecimiento cultural superador de la segregación social.

Otro elemento que podemos enunciar como importante para el fomento de la identidad es la de los medios de comunicación de carácter local que sean capaces de proyectar la actualidad local y difundir la información basada en los hechos locales. Las municipalidades han de disponer de medios capaces, competitivos y profesionalizados que puedan ser motores y dinamizadores de la vida social, cultural y política de los municipios. Tanto las radios como las televisiones y los boletines locales no necesitan de muchos recursos económicos y pueden ser una escuela de aprendizaje para la juventud del municipio, así como un espacio para fomentar la participación y el asociacionismo de la población.

2.2 Instrumentos de promoción económica en el territorio

La intervención o promoción económica en el territorio exige establecer mecanismos para regenerar las economías locales, promover la innovación y difusión en el territorio, así como políticas de formación que establezcan nuevas cualificaciones profesionales para las nuevas iniciativas y proyectos.

Centros de empresas para regenerar las economías locales. Las nuevas iniciativas y proyectos empresariales pueden desarrollarse mediante un conjunto de servicios integrados con el objeto de facilitar el proceso de nuevos yacimientos de ocupación, que se han denominado viveros de empresas, centros de empresas y consisten en centros que dan apoyo a los nuevos emprendedores que quieren crear su propia empresa, proporcionándoles ayuda en la materialización de la idea, en la puesta en marcha de un proyecto empresarial y en su desarrollo posterior. Disponen de un espacio físico para la ubicación de proyectos empresariales, servicios de asesoramiento y seguimiento, espacios y servicios comunes y de formación a la gestión empresarial.

Tienen como objetivo regenerar las economías locales potenciando el tejido empresarial endógeno, lo que los convierte en un instrumento de promoción económica.

En el próximo Cuadro el centro de creación de empresas COVE, es un ejemplo de lo que puede hacerse desde la iniciativa local.

Centro de Creación de Empresas COVE (Terrasa, Provincia de Barcelona).

COVE es un importante equipamiento de 300 m² de locales para despachos divididos en espacios o módulos de 100 y 30 m², que puede acoger unas 16 empresas. Este equipamiento es una aportación de la municipalidad de Terrasa.

Dispone de servicios comunes para la totalidad de las empresas, que consisten en: Secretaria, biblioteca, sala de reuniones, teléfono, fax, ordenador y servicio de seguridad.

Un equipo de gestión integrado por un director, dos técnicos y dos administrativos, cuidan de desarrollar y llevar a término los objetivos marcados que consisten en dar soporte a los nuevos emprendedores para poder materializar la puesta en marcha de proyectos empresariales y su desarrollo posterior.

Este Centro ha acogido desde su puesta en funcionamiento en 1989 un total de 30 proyectos y ocupado 104 personas. Entre los proyectos que cabe significar enumeramos los siguientes:

1. Laboratorio Microbiológico CIAV, S.L.

Promovido por biólogos, se dedica el análisis microbiológico, dentro del sector alimentario e industrial: control higiénico-sanitario de los alimentos, asesoramiento para evitar la contaminación microbiana y la comprobación de la efectividad de productos bactericidas industriales. Ha sido galardonado por el IMPI y el Consejo de Cámaras de España con el Premio de Creación de Empresas.

2. SATURNO: Talleres de maquetismo y diseño industrial

Dedicados a maquetas arquitectónicas, de diseño industrial, stands y, como actividad conjunta, al diseño gráfico, mediante la elaboración de marcas, logotipos, papelería personalizada, anuncios, rótulos comerciales, paneles y señalizaciones.

3. EXOTIC: Envasado de verduras precocinadas al vacío

Es una empresa de las denominadas en Francia «cuarta gama», fuertemente desarrollada en Europa y todavía en un estado incipiente en España, con importantes posibilidades de negocio. Exotic elabora, envasa al vacío y comercializa productos como la zanahoria, lombarda, colombra, remolacha, menestra. Sus puntos de venta son las grandes superficies.

4. EGARVAC: Diseño y construcción de maquinaria de envasar al vacío

Empresa dedicada a la producción y comercialización de maquinaria de envasado al vacío basada en un sistema de control por microprocesador con memoria de vacío por medio de un sensor digital. Este sistema tuvo un gran impacto en la Feria Tecnoalimentaria de 1989 por su carácter innovador. Es ésta una tecnología propia desarrollada por los ingenieros promotores de la empresa.

5. INSA: Instalaciones e ingeniería de aguas

Esta empresa ofrece un servicio de estudios de la problemática del agua así como la instalación de los equipos para la corrección de los problemas detectados. Es una actividad en expansión debido a la importante reducción de costes derivados de las reparaciones terminales. La empresa tiene la representación exclusiva de una marca suiza de primera fila en el tratamiento de aguas.

6. Servicio de intangibles para el sector textil

Es un servicio de interés para una ciudad de tanta tradición textil como la nuestra y en una coyuntura de reconversión del sector. La empresa ofrece servicios tales como creación de muestrarios, selección de proveedores, orientaciones sobre la situación del mercado, etc.

7. Instalaciones de energías pasivas alternativas

Esta empresa trabaja en el campo del ahorro energético no contaminante. Aplica aislamientos de todo tipo e instala captadores y acumuladores de energía solar que, a través de impulsores, canalizan el flujo de aire caliente.

8. BURO EGARA: Agencia de traductores

Empresa constituida por un colectivo de cinco traductores que ofrecen sus servicios a las empresas, entidades y particulares de la Comarca de Terrassa. Realizan fundamentalmente traducciones técnicas y comerciales en todos los idiomas de la Comunidad y en ruso y árabe. Responden a una clara necesidad de la industrial local.

9. Maquinería para la hostelería

La puesta en marcha de esta iniciativa culmina un largo proceso para salvar una antigua empresa en crisis. Diseña, fabrica y comercializa una gama innovadora de máquinas productoras de hielo con una caja íntegramente fabricada en plástico, facilitando enormemente el proceso de reparaciones. Asimismo, comercializa diferentes máquinas para la hostelería bajo la marca **Polaris**.

10. Taller de estampación

Se enmarca dentro de la pequeña industria auxiliar del sector textil en una especialidad en que la demanda va en auge. El sistema **Transfer** que aplica ofrece un alto nivel de calidad y ha mejorado el proceso productivo mediante la introducción de una variante novedosa.

Centros de promoción tecnológica. En la actual coyuntura económica el proceso continuado de innovación tecnológica es fundamental para la competitividad de una empresa. La adecuada utilización de la tecnología es vital no solamente para, aprovechándola, establecer nuevas barreras competitivas (mayor calidad, menor tiempo de respuesta, integración de procesos o productos manufacturables de otra forma) sino también para evitar la obsolescencia. No se trata de un proceso innovación para la mejora sino también para el simple mantenimiento.

Este proceso de innovación tecnológica es complejo, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas. Por ello es necesaria la existencia de estructuras de enlace entre proveedores de tecnología y usuarios. Este papel es clave para el proceso de innovación racional adecuado, sin inversiones no rentabilizadas y con un máximo aprovechamiento. La existencia y buen funcionamiento de estas estructuras no es condición suficiente pero si necesaria.

El conocimiento que el municipio tiene de lo local, la articulación de los recursos propios, las competencias tradicionales (la municipalidad como inversor en obra pública e infraestructura) y las nuevas actividades en favor de la economía local, lo convierten en uno de los factores claves para el apoyo a las innovaciones tecnológicas, la creación de centros de empresa, institutos y parques tecnológicos etc. Teniendo que adoptar distinto papel y función según sus características, ámbito territorial, población, etc., o sea, desde animador y colaborador con los agentes privados hasta promotor o iniciador de la idea o proyecto.

A continuación describiremos en un Cuadro los servicios que ofrecen diversos centros de promoción tecnológica:

OFERTA DE SERVICIOS

1. Servicios técnicos

- * CAD - diseño moda
- * Base de datos de moda
- * CAD - patronaje: escalado, marcaje, corte automático
- * CAD - diseño gráfico
- * Autoedición
- * Videotex: implantación y alquiler telemático

2. Asesoramiento e información

La oferta de asesoramiento de los centros incluye los siguientes tipos:

- * Productividad y calidad
- * Informática
- * Telecomunicaciones
- * Tecnologías de la producción
- * Información de tendencias de moda
- Teledocumentación y acceso a base de datos.

3. Formación

Los centros complementan sus actividades con la formación continuada para personal en activo en la empresa y la formación ocupacional en la forma más convencional de seminarios y cursos o mediante actividades tales como la formación a distancia, la creación de materiales multimedia para el autoaprendizaje, la formación a medida en la propia empresa y los foros participantes por proveedores, asesores y las propias empresas.

Como herramienta para la formación, con características también diferenciadas, algunos de los centros pueden funcionar como Talleres de Tecnología, es decir, espacios reducidos de exposiciones permanentes de nuevas tecnologías.

4. Nuevos servicios

Considerando la necesaria adaptación a las nuevas necesidades y las nuevas tecnologías, la oferta de servicios está en permanente revisión. Entre los servicios en desarrollo, pueden mencionarse:

- * Sistema on-line de información de tendencias de moda
- * Videoconferencia
- * Asesoramiento en medioambiente
- * Teletrabajo para autoedición
- * Teleformación
- * Correo electrónico

Políticas de formación. La formación constituye un recurso fundamental para el desarrollo. Un desarrollo integrado y sostenido se basa en la formación y cualificación de sus recursos humanos.

Nuevas necesidades reclaman nuevas cualificaciones; esto es, traducir las necesidades de desarrollo en oportunidades de empleo mediante cierta especialización de los recursos humanos pero, igualmente, mediante el desarrollo de nuevas capacidades basadas, precisamente en la desespecificación y la polivalencia de esos recursos y, por tanto, en la apropiación de aquellas capacidades básicas que permiten <aprender a emprender>; promover la creatividad y la innovación y ayudar a dinamizar los recursos existentes en el entorno.

El espacio local constituye un lugar cualificado para promover iniciativas en favor de la formación para el desarrollo. La mayor implicación de los agentes institucionales, económicos y sociales, a través de la concertación en el ámbito local, contribuye a “reducir los plazos de percepción de las nuevas cualificaciones a promover”, siempre más reales. Permite, asimismo, el desarrollo de aquellas capacidades que “sitúan los conocimientos adquiridos en una perspectiva de valorización económica, innovación y creatividad, en definitiva de validación social”.

Constituye un punto de partida para transformar una idea en actividad, dando lugar a la creación de sinergias positivas en favor del desarrollo y la dinamización empresarial. No se trata de que todos desarrollen las capacidades de empresa, pero la capacidad para el cambio tecnológico dependerá de este activo que es la capacidad para el cambio que se sustenta en los recursos humanos.

A medio camino entre la empresa y la administración educativa, las iniciativas locales de formación tienen la capacidad de incorporar a las cualificaciones otra lógica, la del desarrollo y no sólo la de la eficiencia productiva. Su inserción en el sistema educativo permite a su vez, desespecificar la formación mediante aquella polivalencia que hace que innovación y cualificación no constituyan una mera adaptación a las necesidades de la industria, donde su utilidad, a corto plazo, pudiera desembocar a medio plazo en obsolescencia e inadaptación.

En este mismo sentido, la formación ocupacional, orientada de manera decidida a conseguir la inserción de colectivos sociales específicos en el mercado de trabajo y la cualificación de mano de obra ocupada, juega un papel de primer orden para el desarrollo y la recuperación del mercado de trabajo.

El estudio de detección de las necesidades formativas se revela como el mecanismo idóneo para dar una respuesta a las necesidades formativas y de cualificación planteadas en el mercado laboral y es lo que va a permitir una oferta educativa adaptada a las necesidades del mercado de trabajo que permita trayectorias ocupacionales y de inserción social.

Entre los tipos de iniciativas podemos mencionar los cursos y talleres de formación empresarial, los centros de actividades formativas no regladas, como red de enseñanza no reglada para la formación ocupacional y la recuperación de oficios y cualificaciones tradicionales.

El siguiente Cuadro explica una Escuela-Taller, centro de actividad formativa no reglada.

El centro de formación ocupacional "La Paperera", es un proyecto educativo que depende del Ayuntamiento de Vilanova I la Geltrú (Provincia de Barcelona). Se trata de la puesta en marcha de una escuela-taller para la rehabilitación de material ferroviario.

En esta escuela la formación se divide para el conocimiento del oficio y para una formación básica, va dirigida a la preparación de jóvenes en diversos oficios mediante una educación globalizada e integrada que facilite su reinserción laboral. Dotar a los jóvenes de la facultad de aprender a aprender a fin de que sean capaces de desarrollar una formación permanente que les permita mantenerse al día en sus conocimientos, conservar su puesto de trabajo y promocionarse.

Esta escuela-taller es de rehabilitación de material ferroviario, debido a que el municipio ha mantenido desde siempre una relación muy estrecha con el mundo del ferrocarril y los trabajos que efectúan los alumnos son entregados al museo del municipio, que está dedicado a ferrocarril.

Agencia de desarrollo local. Las agencias de desarrollo son entidades de promoción económica que surgen de los poderes públicos tanto regionales como locales, son entidades que abarcan frecuentemente un territorio superior al de las municipalidades.

Las agencias constituyen un nuevo instrumento de actuación en el ámbito de la regeneración económica de los territorios y posibilita una nueva organización y coordinación territorial de la gestión del cambio tecnológico, de las innovaciones de las empresas y la formación de la mano de obra.

Agente de desarrollo local. Son actores sobre el terreno que tienen una clara función innovadora y que se concretan en tener que descubrir nuevas respuestas a las necesidades sociales.

Para que un proyecto se inscriba en la práctica del desarrollo local, es necesario que existan sobre el terreno personas capaces de realizar una acción integradora de todos los elementos que intervienen en él, tanto vertical como horizontal. Para el agente de desarrollo esto implica un proceso permanente de aprendizaje de la difícil profesión del desarrollo, que es su razón de ser.

El Agente de Desarrollo Local (ADL), incluye entre sus funciones prioritarias, la de promover y apoyar nuevas iniciativas empresariales. Por ello, es esencial que sea capaz de identificar buenas ideas de negocio, personas con potencial emprendedor capaces de hacer realidad las ideas y con su interés y participación dar viabilidad a los proyectos.

Es difícil determinar de forma genérica y con exactitud qué es y qué hace un ADL. Dependerá entre otras cosas, de las estrategias de desarrollo de la institución donde realiza su actividad, de los recursos con que cuente y, en definitiva su grado de implicación en el proyecto.

Podemos definir como funciones de los agentes, la búsqueda de la lógica del territorio, necesidades y potencialidades, así como apoyar las articulaciones entre lo sectorial y lo global, entre lo económico, lo social y lo cultural y ayudar a la toma de conciencia de los efectos de esta integración. Junto con esta función de integración, el agente ha de realizar una función de mediación y movilización e innovación con el objeto de ayudar a crear las condiciones para la toma de decisiones en torno a un proyecto y descubrir las necesidades de la población para traducirlas en un plan de desarrollo viable.

En estos dos Cuadros se señalan las nuevas formas de hacer de los equipos municipales y los instrumentos necesarios para poder ejercer la promoción económica local.

EQUIPOS MUNICIPALES

CRITERIOS CONSENSUADOS SOBRE EL PROYECTO CIUDAD

CONCEJALÍAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

POTENCIAR EL ENTORNO LOCAL:

- caminos rurales
- infraestructura
- transporte intermodal

CREACIÓN DEL ÓRGANO DE DIÁLOGO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN PARA LA FORMACIÓN Y EL EMPLEO

ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

CREACIÓN DE ENTES INSTRUMENTALES:

- sociedades privadas municipales
- fundaciones públicas
 - organismos autónomos

FORTALECER Y POTENCIAR EL ARRAIGO DE LOS CIUDADANOS A SU TERRITORIO: Potenciar la cultura e identidad local.

INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

CENTROS DE EMPRESAS PARA REGENERAR LAS ECONOMÍAS LOCALES

CENTROS DE PROMOCIÓN TECNOLÓGICA:

- institutos
- ferias y encuentros

POLÍTICAS DE FORMACIÓN:

- formación ocupacional
- escuelas-taller

AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL

AGENTE DE DESARROLLO LOCAL

CONCLUSIONES

La necesidad de dar una respuesta a la reestructuración productiva económica que esta acaeciendo internacionalmente, con las consiguientes desarticulaciones de las sociedades locales, obliga y conlleva a dar una respuesta desde las iniciativas locales, es decir a efectuar una nueva estrategia de desarrollo desde abajo que valoriza el territorio como un espacio geografico delimitado por una comunidad de intereses, un espacio para las prácticas sociales, un espacio económico con identidad social e histórico y con un potencial solidario interno para desarrollar el empleo. Su movilización constituye un factor imprescindible, los recursos humanos el elemento motor y su articulación el éxito de las iniciativas locales.

Uno de los actores importantes de estas iniciativas locales son los gobiernos municipales, que como instancia primera de gobierno tienen que dar respuesta a las ingentes demandas de la población que tienen cada vez mas precarizadas sus condiciones de vida, lo que irremediamente les obliga a asumir los cambios y desafíos que la reestructuración productiva y estatal está determinando.

El conocimiento que el municipio tiene de lo local, la articulación de los recursos propios, las competencias tradicionales y las nuevas actividades en favor de la economía local, posibilitan la coordinación interna, la articulación de planes y políticas de otras administraciones superiores con la programación municipal, así como la colaboración intercomunal o regional.

Asimismo, la municipalidad debe constituir una pieza clave en el proceso de concertación local con las organizaciones representativas de los trabajadores, movimientos de economía social, movimientos ciudadanos, etc.

Con este nuevo planteamiento las municipalidades han de adoptar un papel de liderazgo en las iniciativas locales, impulsando los factores que potencian un desarrollo endógeno y desde abajo, a partir de las necesidades y las potencialidades, propiciando la generación de empleo, el acceso al progreso tecnológico para las micro, pequeñas y mediano empresas locales, la identidad y la cultura local, etc. Todo ello con el objeto de configurar políticas de desarrollo desde abajo, redefiniendo los viejos postulados de crecimiento, modernización y progreso.

Sin embargo, la municipalidad en la Región aún es débil y carece de la institucionalidad e instrumentos adecuados para ejercer estos nuevos desafíos, siendo necesario que no sólo dispongan de un reconocimiento teórico de la autonomía, sino que ésta se plasme en la práctica mediante competencias, recursos suficientes y personal cualificado para la materialización de las políticas propias de servicios públicos.

La municipalidad tiene que ser además parte integrante de la organización territorial del Estado y, por lo tanto, referente territorial para la prestación de las funciones estatales que requieren este nivel de proximidad. Una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públicos y la identificación del rol de la administración central para asegurar el financiamiento de los servicios en el territorio, son dos requisitos necesarios para la vertebración de la municipalidad en el Estado.

En consecuencia, las municipalidades como parte del Estado y del sistema nacional tiene que adoptar una forma de gobernar que tenga en cuenta el contexto global y las nuevas áreas o temas que tiene que intervenir, propiciando una redistribución del poder entre la sociedad y el Estado, otra manera de hacer política y una cultura que transforme los modos de hacer verticales en horizontales y donde los gobiernos locales complementen su dimensión representativa con la participativa.

BIBLIOGRAFIA

- Borja, Jordi; Calderón, Fernando; Grossi, María; Peñalva, Susana (19989) - **Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina**, CLADSO, SUR, CEUMT.
- Federació de Municipis de Catalunya (1995) - **Manual de Govern Local**, Colecció Quaderns Municipals.
- Mayoral Lobato, Juan (1992) - **Mercado de trabajo, políticas de empleo desarrollo local. Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación**. Colección Forum Universidad- Empresa.
- Nickson, Andrew (1995) - **Local Government in Latin America**, Lynne Rienner Publishers.
- OCDE (1993) - **Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma**. Informe presentado en la Conferencia Internacional sobre desarrollo local y el ajuste estructural, París, mayo.
- Palma Carvajal, Eduardo (1993) - **El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia**, ILPES, septiembre.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (1997) - **Ciudades y gobernabilidad en América Latina**. Ediciones SUR.
- Rufián, Dolores (1993) - **Algunas dimensiones de la gestión municipal**, ILPES, LC/IP/R.136, 7 de septiembre.