

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

**Distr.
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.134
7 de septiembre de 1993**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LA CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS
COMO RESPUESTA A LOS DESAFIOS DE
LA GESTION MUNICIPAL MODERNA ***

Jaime Ahumada Pacheco

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

93-10-1247

RESUMEN

El documento se desarrolla desde tres perspectivas, mostrando primero la experiencia de las políticas de capacitación de recursos humanos realizadas por la institución desde 1962; en segundo lugar, la articulación de las nuevas modalidades que se experimentan en esta área en función del reciente mandato recibido de los gobiernos que ubica a la Gestión Estratégica del Estado como su campo principal de análisis y, en tercer término, los actuales retos que se le presentan a la capacitación frente a las crecientes complejidades de la gestión subnacional y local.

En el presente, se puede sostener que gran parte del éxito que obtienen determinado tipo de empresas privadas y de instituciones públicas está estrechamente relacionado con un adecuado manejo de sus recursos humanos. Tanto en la dinámica de crecimiento, desarrollo o consolidación de estas organizaciones como en las exigencias del medio moderno, la eficiencia, la eficacia y la calidad de los efectos-impactos se miden en términos "de respuestas inmediatas a situaciones que cambian a gran velocidad y que implican, por lo mismo, altos niveles de dirección y capacidad de programación y gestión".

En este contexto, la programación y perfeccionamiento de los recursos humanos de los gobiernos y administraciones municipales, adquiere gran actualidad, complejidad y despliegue de nuevas capacidades innovativas y adaptación a los cambios nacionales e internacionales. Los procesos de globalización e internacionalización de la economía, de reforma del Estado, de reforma administrativa y de las cuestiones relativas a la redistribución espacial del poder, introducen interrogantes y retos en la elaboración y administración de los programas de capacitación en escenarios donde la descentralización, el territorio, la pluralidad de actores, la participación, el conocimiento, las innovaciones y rapidez de los cambios van configurando nuevos roles, tipologías y formas de gestión para instituciones, personal de dirección y directivos, administradores, técnicos y operadores de los niveles subnacionales.

En concreto, el documento ubica a la capacitación de recursos humanos como un factor clave para el éxito de la actual gestión municipal.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. HACIA UNA REFORMA INTEGRAL EN GOBIERNO Y ADMINISTRACION LOCAL	3
II. GESTION ESTRATEGICA DEL ESTADO, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO	11
III. GESTION MUNICIPAL Y CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS: DESAFIOS E INTERROGANTES	14

**LA CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS COMO RESPUESTA
A LOS DESAFIOS DE LA GESTION MUNICIPAL MODERNA**

**Jaime Ahumada Pacheco
Experto en Desarrollo Social y Planificación
ILPES/CEPAL**

INTRODUCCION

La programación y el perfeccionamiento de los recursos humanos, su capacitación y la introducción de métodos, técnicas e instrumentos de gestión municipal modernos, constituyen una inversión local esencial, sobre todo en los países que están llevando a cabo procesos de descentralización y donde los poderes locales asumen nuevas competencias, atribuciones, recursos y capacidades.

En la actualidad, se puede sostener que gran parte del éxito que obtienen determinado tipo de empresas privadas y de instituciones públicas está estrechamente relacionado con un adecuado manejo de sus recursos humanos. Tanto en la dinámica de crecimiento, desarrollo o consolidación de estas organizaciones como en las crecientes exigencias del medio moderno, la eficiencia, la eficacia y la calidad de los efectos-impactos se miden en términos "de respuestas inmediatas a situaciones que cambian a gran velocidad" y que implican, por lo mismo, altos niveles de dirección y capacidad de programación y gestión (Alpander:1985).

En este contexto, la programación y perfeccionamiento de los recursos humanos de los gobiernos y administraciones municipales, adquiere gran actualidad, complejidad y despliegue de nuevas capacidades innovativas y adaptación a los cambios nacionales e internacionales. Los procesos de globalización e

internacionalización de la economía, de reforma del Estado, de reforma administrativa y de las cuestiones relativas a la redistribución espacial del poder, introducen interrogantes y retos en la elaboración y administración de los programas de capacitación en escenarios donde la descentralización, el territorio, la pluralidad de actores, la participación, el conocimiento, las innovaciones y rapidez de los cambios van configurando nuevos roles, tipologías y formas de gestión para instituciones, personal de dirección y directivos, administradores, técnicos y operadores de los niveles subnacionales.

La presente ponencia desarrolla la temática desde la perspectiva del ILPES, del Sistema de la CEPAL de Naciones Unidas y, por lo tanto, sus contenidos están signados por su experiencia en la región y por el nuevo mandato recibido recientemente por el Instituto del Consejo Regional de Planificación, ratificado por los gobiernos miembros de la CEPAL en su XXIV Período de Sesiones, para centrar sus actividades en la gestión estratégica del Estado.

En el sentido indicado, "el proyecto nacional que encarna la construcción de una sociedad mejor, en el que se hacen explícitos los principales objetivos perseguidos, constituye un marco de referencia primordial para la definición de una gestión estratégica. Por un lado, ello supone en cada realidad nacional, la identificación y jerarquización de los problemas más graves del subdesarrollo. Por otro, una interpretación actualizada y más rigurosa de su origen y de la serie encadenada de sucesos y factores que conducen a esos resultados" (ILPES:1992).

En resumen, este documento se desarrollará tomando en consideración la experiencia del ILPES desde 1962 en estas materias, el nuevo mandato recibido de los gobiernos, y los actuales retos que se le presentan a la capacitación frente a las complejidades de la gestión subnacional y local.

I. HACIA UNA FORMACION INTEGRAL EN GOBIERNO Y ADMINISTRACION LOCAL

Desde los años sesenta, Naciones Unidas ha estado interesada en la formación en gobierno y administración local. En un importante documento sobre el tema, la División de Administración Pública, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (**Formación en Administración Local**, Nueva York, ONU, 1968), sostiene que en las publicaciones, informes y seminarios de Naciones Unidas "se ha subrayado con insistencia la importancia de la formación profesional en los servicios de administración local en la medida que los gobiernos de los países en desarrollo «tiendan a servirse de las autoridades locales como instrumentos de desarrollo económico y social», fomentando asimismo la participación de la comunidad en las políticas, programas, proyectos y planes de este nivel".

En 1962, dentro del Sistema de la CEPAL se funda el ILPES que recoge la experiencia en capacitación acumulada, desde 1952, por la Comisión Económica en sus cursos sobre desarrollo económico para profesionales de la región.

El Curso Básico del ILPES de **Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas**, ha sido de gran impacto en América Latina e incluso en países de fuera del continente y, por él han pasado más de 1.500 profesionales y técnicos. Ya a mediados de los setenta, se han incorporado al Curso nuevas temáticas, redefinido y perfeccionado otras: planificación global y política económica; planificación y proyectos sociales; políticas y estrategias de desarrollo industrial y tecnológico; desarrollo regional; gestión del medio ambiente y de los recursos naturales; formulación y evaluación de proyectos de inversión; planificación en ciencia y tecnología; y, desarrollo y planificación local.

Hasta 1991, se realizó el **Curso Internacional de Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas**, en sus diversas menciones: Planificación Global y Política Económica; Estrategias y Políticas Industriales y Tecnológicas; Estrategias y Políticas de Desarrollo Regional; y, Planificación y Proyectos Sociales.

El objetivo principal del Curso fue ofrecer a los participantes conocimientos actualizados sobre la realidad económico-social de América Latina y el Caribe, respondiendo a tres orientaciones básicas:

- a) una percepción del desarrollo latinoamericano como proceso histórico global con fuerte interdependencia a escala mundial, donde interactúan aspectos económicos, sociales y políticos;
- b) una interpretación de este proceso que contempla las diferentes propuestas técnicas disponibles para explicar los rasgos más peculiares de la dinámica económica, social y política de América Latina y el Caribe; y
- c) la conciliación de los enfoques teórico y técnico con una visión pragmática de los problemas actuales, de su evolución prospectiva y de las alternativas disponibles para solucionarlos.

La Dirección de Planificación y Capacitación como unidad básica en la preparación y ejecución del Curso Internacional y de las demás actividades (cursos, seminarios, talleres, etc.) en esta área, mantuvo un seguimiento actualizado de los temas de punta en teoría y práctica de la planificación y coordinación de políticas públicas, de tal manera de responder a las demandas que plantean los países, lo que ha permitido la incorporación de nuevos temas de interés para sus destinatarios (técnicos y funcionarios del sector público, universidades, centros de estudio e investigación) tales como: la reestructuración productiva, los desafíos científicos y tecnológicos, la equidad, el desarrollo sustentable y la planificación del desarrollo local.

De más está decir que las actividades del Programa de Capacitación se fundamentaron en criterios, mecanismos y cuestiones principales, que contribuyeron al desarrollo de una serie de procesos regionales. En este sentido, algunas de las cuestiones principales fueron:

- la necesidad de dar una formación integral orientada a desarrollar esquemas conceptuales que ayuden a entender la realidad socioeconómica de los países; y
- una formación técnica que entregue capacidad para analizar y formular programas y proyectos de desarrollo socioeconómico.

De una u otra manera, a partir de estos dos grandes objetivos se prepararon los cursos considerando, a lo menos estos criterios:

- las actividades programáticas del ILPES;
- las demandas e intereses de los gobiernos;
- la capacidad para organizarlos y desarrollarlos;
- la disponibilidad de recursos humanos y financieros.

La idea matriz del Programa de Capacitación fue generar los mecanismos que coadyuvaran al desarrollo de los siguientes procesos regionales:

- a) La reflexión acerca de las limitaciones y potencialidades del cambio social y la concreción de un pensamiento original en relación a los problemas del desarrollo y de la planificación.
- b) La incorporación de métodos de análisis y de gestión modernos y apropiados al contexto latinoamericano en el ámbito de las decisiones de política económica de los gobiernos.
- c) La difusión de ideas y metodologías acordes con los planteamientos anteriores mediante la preparación de material bibliográfico y otros métodos más recientes de comunicación audiovisual.

- d) El fortalecimiento del propio Instituto mediante la colaboración interinstitucional con organismos similares, paralelos o complementarios tanto dentro como fuera del área latinoamericana.

Teniendo como marco las ideas anteriores, los cursos ofrecidos por el Instituto se han constituido en **una actividad de entrenamiento profesional** antes que académica. Las características fundamentales del diseño de los cursos se han centrado, en consecuencia, en:

- La idea de la integralidad de los problemas del cambio social en América Latina y el Caribe, idea que se refleja en el contenido técnico y político - en el más amplio sentido de los términos - de los Cursos del Instituto.
- La idea de la integralidad del proceso de planificación, el que incluye varios niveles y sistemas decisionales (global, regional, local, sectorial).
- La capacitación permanente e integral vista como un proceso de **aprendizaje social** a través del cual cada Curso constituye un insumo para el diseño de otros y mediante el cual se ajustan, rechazan o aceptan valores, teorías, metodologías y estrategias de acción.
- La valorización de las ventajas comparativas del Instituto en los aspectos más totalizantes del proceso de planificación en sus varios niveles, de forma tal que la capacitación en campos especializados del desarrollo (por ejemplo: planificación industrial, del desarrollo rural, del empleo, medio ambiente, desarrollo local, etc.) se realiza con las correspondientes unidades y organismos especializados.
- El reconocimiento de la formación y calificación heterogénea de los participantes, en su gran mayoría provenientes de los organismos del sector público de los distintos países, hecho que se traduce en una dimensión de los cursos que permita tanto la nivelación como la adquisición de nuevos conocimientos.
- La necesidad de combinar en los cursos los análisis teóricos de los problemas con sus dimensiones empíricas como asimismo la necesidad de estructurar los cursos en torno a una idea central que les confiera organicidad.

- La idea de utilizar las experiencias de asesoría y de investigación del ILPES en los cursos de capacitación. Asimismo, la posibilidad de aprovechar la experiencia que en el mismo sentido detentan los numerosos expertos del Sistema de CEPAL, que colaboran en el Curso. En un sentido aún más amplio, esto es aplicable a todos los funcionarios de organismos internacionales que participan en los cursos.

El plantel de profesores se ha reclutado teniendo en cuenta la formación académica y, especialmente, la experiencia en trabajos relacionados con el tema central de cada Curso. Con estas referencias se recurre en primer lugar a los técnicos del ILPES, CEPAL y demás organismos de las Naciones Unidas. En segundo lugar, se recurre a profesores provenientes de centros con los cuales el ILPES mantiene acuerdos de colaboración y, finalmente, a consultores pertenecientes a organismos de sus respectivos países.

En el caso de aquellas materias para las que no se cuenta con personal en la planta del ILPES, el Programa de Capacitación ha recurrido a instituciones especializadas.

Los consultores son profesionales latinoamericanos que se han destacado especialmente en los temas que forman parte de los programas de los diferentes cursos.

En general, con este conjunto de recursos especializados, el ILPES ha ido conformando un verdadero cuerpo de docencia estable y asociada, susceptible de ser requerida para las diversas actividades de capacitación y cooperación técnica.

La experiencia del ILPES en capacitación del desarrollo municipal se inaugura en 1980 con la asistencia prestada, durante tres años, al Gobierno Municipal de Cali (Colombia), acciones que se continúan en Venezuela (1982), Ecuador (1983-93), República

Dominicana (1985), México (1990-93), Chile (1990-93) y Brasil (1992).

Asimismo, las investigaciones y asesorías que se ejecutan en el período, retroalimentan la elaboración de los cursos que se realizan en estos países que, en lo fundamental, se han orientado hacia una formación integral en Gobierno y Administración Municipal y Local.

Este tipo de capacitación, se planteó, en estos años, como tarea básica servir de agente estratégico de la articulación nacional de las políticas y programas locales fortaleciendo en el aparato gubernamental, primero, un organismo orientador y coordinador de políticas que pudiese asesorar y dar capacitación a los gobiernos municipales, principalmente en planificación y presupuestos locales y, en segundo término, crear las condiciones para elaborar una propuesta de reformas que le diera viabilidad a un nuevo tipo de institucionalidad y normativa local coherente con las estrategias nacionales de desarrollo y con las demandas de la comunidad en los niveles subnacionales.

La inserción de los gobiernos locales en los planes nacionales de desarrollo tenía como precondition el cumplimiento de las condiciones anteriores y la elaboración de una estrategia de capacitación y recursos humanos plausible de cristalizar en programas integrales de formación y entrenamiento a través de la creación de un sistema de capacitación municipal dinamizado por institutos provinciales o regionales y programas formalizados en función de las particularidades territoriales.

La propuesta del ILPES para el período (1980-1992) ha estado basada en el tránsito de las metodologías pasivas de enseñanza-aprendizaje y formación de instructores a las metodologías estratégicas, articuladas al desarrollo nacional, las reformas (administrativa, del Estado) y los programas de recursos humanos y

administración del personal. Se ha insistido en considerar, en general, la formación y la capacitación dentro del marco de una estrategia de desarrollo y administración de recursos humanos más amplia (de nivel regional o nacional) y dirigida y coordinada por los Departamentos de Administración o de Personal de los Municipios de cada país. En este sentido, es lógico, considerar que una política de recursos humanos con proyecciones tiene que realizarse en función de:

- a) las particularidades del país;
- b) las estrategias y planes nacionales;
- c) las políticas de administración de personal, la formación previa de los funcionarios, las perspectivas en el empleo mismo, la carrera funcionaria y la participación en los estímulos y las promociones propias de un servicio civil local moderno.

Asimismo, este tipo de política tiene que tener una amplia cobertura que cubra diferenciadamente todo el escenario comunal desde Alcaldes y Concejales hasta los líderes de la comunidad.

En forma concreta, esta propuesta fue adoptada por la Secretaría General de Planificación del CONADE, del Gobierno del Ecuador (marzo-abril de 1988) en "los Encuentros de Coordinación del Desarrollo Seccional" con Prefectos, Alcaldes, Consejeros y Concejales, electos el 31 de enero de 1988. Otro tanto ha ocurrido en la asistencia prestada al Gobierno del Estado de México, en conjunto con la UAM-Azcapotzalco y el CIDE, tanto en los cursos realizados en el Municipio de Cuautitlán-Izcalli como en las reuniones técnicas y seminarios de Valle de Bravo e Iztapan de la Sal (1990-93).

Durante el período 1988-1992, el ILPES ha estado asesorando al I. Municipio de Quito, tanto en la elaboración de las bases para una estrategia de recursos humanos como en la formación del

Instituto de Capacitación de Quito. Se puede sostener que los cursos internacionales realizados sobre **Gobierno y Administración y Gestión del Desarrollo Local**, han sido productos reales de una estrategia de capacitación que privilegia:

- al proyecto político que se desarrolla cantonalmente;
- al programa de recursos humanos estrechamente ligado a las demandas de los departamentos;
- a la carrera funcionaria; y
- a la creciente cualificación y excelencia del Instituto que imparte la capacitación.

Sin lugar a dudas, que ésto fue posible por la voluntad política del Alcalde y por el proyecto de gobierno de la administración municipal que, en base a un manejo adecuado y exitoso de las relaciones y asistencia técnica y financiera internacional y la misma participación de la comunidad, levantara proyectos de infraestructura, renovación urbana, obras, desarrollo urbano y local, desarrollo comunitario y capacitación de significativa envergadura y convocatoria cantonal. Al respecto, el Proyecto de "Políticas Públicas en el Municipio de Quito" es un ejemplo importante a señalar como matriz de asistencia técnica y racionalización del manejo de recursos.

La capacitación que ha impulsado el Proyecto de "Políticas Públicas en el Municipio de Quito" se ha orientado a darle a los directivos y mandos medios cantonales instrumentos técnicos, institucionales y de políticas para la ejecución de los programas y proyectos que se están desarrollando, lo que implica fortalecer la capacidad gerencial y ejecutiva de los funcionarios citados. De aquí, entonces, que los seminarios han estado referidos a gobierno y administración, dirección y gestión local, servicios y empresas municipales.

La capacitación en estos tres campos estratégicos requiere de una adecuada articulación entre:

- a) metodologías tradicionales (enseñanza-aprendizaje y formación de instructores);
- b) metodologías modernas (capacitación ligada a políticas, plan de gobierno, programa de reforma administrativa, planificación de recursos humanos, nuevas tecnologías, etc.); y
- c) técnicas autogestionarias de desarrollo y capacitación capaces de replicar experiencias exitosas en función de sus particularidades y recursos.

II. GESTION ESTRATEGICA DEL ESTADO, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

El ILPES recibió en 1992 el mandato del Consejo Regional de Planificación, ratificado por los gobiernos miembros de la CEPAL en su XXIV Período de Sesiones, de centrar sus actividades en la gestión estratégica del Estado.

En el documento **Gestión estratégica, planificación y presupuesto**, presentado por el ILPES a la Reunión de la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (Buenos Aires, 25-26 de noviembre de 1992), se definen aquellos aspectos y temas más relevantes de lo que se entiende por gestión estratégica en el contexto de las políticas del Sistema de la CEPAL, señalándose que en "el objetivo de fortalecer la gestión pública, en el marco de una estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad", se tienen que tomar en consideración algunos movimientos y desarrollos que la condicionarán en el futuro. Entre estos movimientos se especifica:

"- la dispersión vertical del aparato del gobierno central, que cede potestades e instrumentos hacia arriba - como consecuencia de la mayor apertura e integración de la economía - y delega atribuciones hacia abajo, en procesos de descentralización (regional, provincial y municipal) de diversa amplitud; y ..."

En este marco, el documento ubica a la reforma del Estado como uno de los temas que ocupan hoy un lugar principal en las agendas de los gobiernos.

El Estado como sujeto y objeto de este proceso de reformas, se mueve simultáneamente en dos direcciones: por un lado, definiendo y administrando las políticas públicas en las condiciones específicas en que operan y, por otro, alternando estas mismas condiciones para delimitar ámbitos de actuación, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de las políticas.

En este sentido, uno de los aspectos más complejos que está enfrentando el proceso de reforma del Estado en América Latina es el que se expresa en las tensiones entre el centralismo histórico de la región y las actuales tendencias hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político. Aparecen cruciales interrogantes en torno a los contenidos reales de la corriente descentralizadora donde coexisten en el discurso, por lo menos dos proyectos sociopolíticos cuya vecindad, paralelismo, convergencia o divergencia debilitarán o potenciarán a la democracia latinoamericana (Ahumada:1992).

La descentralización del Estado, tal cual se expresa en las propuestas en desarrollo en la región, se ha constituido en el eje en el que se afirman los que intentan disgregar y compartimentalizar las demandas y conflictos sociales, avanzando hacia el Estado mínimo y la reducción de los gastos de la administración central y, también, de aquéllos que promueven el

mejor Estado, la democratización política y la participación social en estrategias, programas y proyectos (Borja, Calderón:1989; Ahumada:1992).

Se sostiene, además, que la descentralización estatal está atravesada por altos contenidos de ambigüedad, ya sea por la multiplicidad de conceptos que sugiere o por la heterogeneidad social y política de quienes se proclaman descentralizadores. Las más diversas escuelas de pensamiento, desde neoliberales a socialistas, reivindicán a la descentralización en sus respectivos **corpus** doctrinales.

En general, en los proyectos del ILPES (Palma y Rufián:1990; Boisier *et.al.*:1991; Ahumada:1992, entre otros) se fundamenta a la descentralización como un tema de ayer y de hoy en América Latina; como condición necesaria para el logro de la transformación productiva, de la equidad y de la sustentabilidad; y como un proceso articulador y racionalizador de las relaciones sociedad-Estado, referido a la construcción social de las regiones, el fortalecimiento de los gobiernos locales y el desarrollo de la democracia y redistribución del poder desde la base territorial.

Partiendo de esta conceptualización, no cabe dudas de que el proceso descentralizador en desarrollo en la región¹ está impactando en la programación y capacitación de los recursos humanos y en la perspectiva de una gestión moderna de los niveles locales. Entender, codificar y proponer respuestas viables a la gestión moderna descentralizada de los gobiernos locales es el principal desafío de la capacitación actual.

¹ México, Reforma al Art. 115 de la Constitución; Brasil: cambios constitucionales de 1988; Venezuela: Reglamentación de la Ley Orgánica de 1978 y nueva Ley de 1989; Colombia: Reforma Constitucional de 1986 y Asamblea Constituyente de 1991; Chile: Reformas de 1976, 1988 y 1992-93; y, Perú: Ley de Bases de la Regionalización de 1987.

III. GESTION MUNICIPAL Y CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS: DESAFIOS E INTERROGANTES

Un primer núcleo de desafíos e interrogantes se encuentran en cómo crear el necesario ambiente de cambios, más aun cuando "... En la literatura al respecto se aprecia una gran dificultad para definir ciertos términos relacionados con la gestión municipal debido a que se trata de un concepto amplio que aborda aspectos políticos, administrativos, financieros, económicos o sociológicos de la organización y actuación municipal y de sus relaciones con otras administraciones del Estado y con los particulares (Rufián:1993)".

En este aspecto, resulta claro que si al municipio se le considera a la vez representante de los intereses de la comunidad y también organización territorial para la satisfacción eficaz y eficiente de las necesidades locales en un contexto de descentralización, la cuestión relativa al tránsito de un Estado unitario centralizado o un Estado unitario descentralizado es un tema de alta importancia estratégica en cualquier esquema de capacitación de recursos humanos. Si dudas que este tránsito define no sólo los aspectos relativos a las autonomías y/o las normativas jurídicas que acompañan a las políticas descentralizadoras sino que involucran una verdadera "revolución cultural" en países como los nuestros.

¿Que tipo de especialista se necesita en este campo?

¿Es un especialista en Gobierno? ¿o es un generalista en gobierno y administración municipal? ¿o es un sectorialista dentro del tema de Gobierno y Administración Municipal? De todos modos es un profesional que debiera tener experiencia "en el campo" y que conozca el aparato de gobierno municipal, de tal modo de tener "el know-how" necesario para desactivar la maquinaria centralizada y prepararla para asumir los nuevos términos de la descentralización.

Un segundo núcleo de desafíos e interrogantes se ubica en el empleo de la terminología en uso, sobre todo, en la necesaria rigurosidad para entenderlos, transmitirlos y aplicarlos. Tal vez este segundo núcleo es el necesario corolario de lo que llamamos la preparación del ambiente de cambios.

¿Qué estamos diciendo cuando empleamos los términos gestión y capacitación en escenarios territoriales descentralizados o en procesos de descentralización?

¿La gestión municipal es solamente la preocupación por la eficacia y la eficiencia o es algo más que eso e implica o se define por la amplitud de la terminología anglo-sajona del "management" o por la rigurosidad francesa inserta en el **continuum** Dirección-gestión-ejecución de políticas?

¿A qué se asimila la capacitación en los albores del tercer milenio: a la educación de adultos, a la andragogía, a la educación continua, al reciclaje o al adiestramiento del personal en ciclos cortos y/o de mediano plazo en determinadas materias?

Si se asimila gestión municipal "a una serie de tópicos que tiene que ver con ella, tales como la organización municipal, las funciones y competencias del municipio, las formas de gestión de los servicios, los recursos municipales o la eficacia y la eficiencia en el gasto municipal" (Rufián:1993), la capacitación tendría que orientarse a dos áreas básicas: a la de gestión interna del municipio, cuyo núcleo central estaría en el Desarrollo Institucional, la Administración del Personal y las Finanzas Municipales, y a la de gestión externa donde lo principal sería la Gestión de Servicios Municipales, el Desarrollo Comunitario y la Participación Popular.

Un tercer núcleo se encuentra en los roles asignados "al nuevo Municipio" donde según éstos se definan será también el tipo de gestión y capacitación que se desarrollará.

¿Qué define al nuevo Municipio, su carácter de empresa (privada) o de representante de la comunidad? ¿Qué predomina lo privado o lo público en la gestión y capacitación del nivel local?

¿Qué decisiones sesgan los procesos de descentralización en los marcos de las políticas de ajuste: por ejemplo: mercado vs. políticas sociales? ¿Pueden los municipios transformarse en motores de las políticas de desarrollo y qué instrumentos necesitan para cumplir este objetivo?

¿Es cierto que "en muchos países la organización interna del municipio no es un problema de gestión estrictamente municipal, si no que es la administración central o el Parlamento a través de las leyes municipales los que establecen, con un claro carácter rígido la conformación del aparato municipal"? (Rufián:1993).

Es evidente que en estas preguntas lo determinante es la homogeneidad de la norma jurídica frente a la heterogeneidad estructural del municipio, así como también su vocación y la construcción de tipologías. La flexibilización del Derecho Municipal, su diversidad de alternativas codificables y la mayor inserción temática "del derecho a la ciudad" como demanda y respuesta de la comunidad, son elementos de capacitación que efectivamente responden a decisiones propiamente locales.

Un cuarto núcleo lo ubicaríamos en las competencias y funciones de los municipios, con sus dos variantes la de promoción del desarrollo y la de municipalización. Tanto una como otra parecieran responder a las visiones paradigmáticas del Banco Mundial, del BID o de la USAID, en sus programas de fortalecimiento municipal, donde el rol del municipio en el proceso de desarrollo

nacional pasa por una creciente relación con el sector privado local, la importancia de las Finanzas Municipales, la provisión de infraestructura, el ordenamiento de tierras, los problemas ambientales y la mitigación de la pobreza urbana. En resumen, no se trataría de "poner más dinero en manos del gobierno municipal" sino de "cómo organizarse para la prestación eficiente de servicios"; no se enfocan ya los bienes físicos, sino los servicios derivados de la infraestructura, como por ejemplo: la calidad y seguridad del agua que sale del grifo en lugar de medir la extensión de la red de cañerías; y no se trataría solamente de tomar medidas contra la contaminación del aire y el hacinamiento sino que de enfrentar la "agenda parda" directamente ligada al proceso de desarrollo ya que los problemas de los desechos sólidos, del alcantarillado y del abastecimiento deficiente de agua potable están inextricablemente relacionados con la pobreza, la productividad y, lógicamente, con la actuación de la macroeconomía.

Este es un enfoque que liga más la promoción del desarrollo con las oportunidades para el sector privado y a la municipalización con la privatización, pero que también puede ligarse al desarrollo de la economía local y a una gestión participativa y pluralista de servicios e iniciativas locales. Se trataría, en último término de abordar los problemas municipales desde la perspectiva del desarrollo local asociado donde coexistirían y se concertarían los sectores público, privado y social.

Un quinto núcleo se encuentra en la gestión financiera, los recursos, la planificación y el presupuesto municipales.

Aquí se encuentra uno de los puntos más sensibles de la gestión de ciudades y municipios.

Para abordar estos problemas se creó en 1986 un Programa de Administración Urbana (PAU) en función del esfuerzo conjunto del

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

La experiencia del PAU se centró en cuatro áreas:

- a) **Finanzas y Administración Municipales:** relaciones entre los gobiernos central y local en cuanto a distribución de funciones, mecanismos financieros y acceso al crédito; fijación y administración de fuentes de rentas públicas, incluso las tarifas a los usuarios; administración municipal; participación de la comunidad, el sector informal y una administración urbana renovada.
- b) **Infraestructura:** articulación entre la infraestructura urbana, los niveles de servicios y la macroeconomía; y los medios administrativos, financieros y técnicos para mejorar el mantenimiento.
- c) **Ordenamiento de tierras:** mercado de tierras; institucines e instrumentos de sostén del mercado de tierras; y tenencia de la tierra y derechos de propiedad.
- d) **Medio Ambiente:** mejoramiento de la capacidad y eficiencia opeativa del tratamiento de desechos urbanos; marco jurídico y regulado para la protección ambiental; y consecuencias ambientales del control de la utilización de tierras y los derechos de propiedad.

En este programa interagencial se evidencia la falta de dos temáticas estratégicas en el nivel local y que deberían tratarse en un contexto de democratización de las instituciones y descentralización territorial y funcional: la planificación del desarrollo local y el presupuesto descentralizado.

La planificación local o descentralizada no sigue el movimiento de la planificación tradicional o normativa y se puede decir que también, no es solamente planificación estratégica en el sentido de su ligazón fundamental con la acción de gobierno. Como la planificación local descentralizada es la integración de

técnicas sectoriales, iniciativas y acciones comunitarias y recursos privados, regionales y locales para un objetivo político y social común, su teoría se expresa en el diagnóstico y en el momento estratégico y su práctica en el momento táctico-operacional-participativo. Sin teoría no existe práctica en la planificación local descentralizada y el diagnóstico se reduce, entonces, a un simple catastro descriptivo de problemas y la estrategia se constituye en un ejercicio sobre las posibles intervenciones cualitativas y cuantitativas necesarias para hacer frente a eventuales resistencias y obstáculos a presentarse en el escenario local.

En estas circunstancias, lo que distingue a la planificación local descentralizada es:

- que existen fuerzas políticas y sociales e instituciones que trabajan a su favor y otras que se oponen;
- que en el cálculo que precede a la acción, las fuerzas sociales y políticas diseñan un proyecto político que votado mayoritariamente en elecciones democráticas se transforma en programa de gobierno y en proyectos de acción específicos;
- que, por lo mismo, la planificación local descentralizada es un proceso político que vehiculiza la socialización del poder (local-regional-nacional), la pluralidad de competencias, atribuciones, funciones y las transferencias de soberanía y recursos desde los niveles superiores;
- en este proceso, las orientaciones generales que vienen de los centros (políticas y planes nacionales y regionales) se articulan y coordinan con las particularidades locales (provinciales y/o municipales), provocando la síntesis en el Plan de Desarrollo Comunal y/o Provincial. La PLD parte del supuesto de una coordinación real, flexible y operativa con las instancias superiores;
- la PLD implica la concurrencia de la mayor pluralidad de actores, especificando e integrando a las áreas urbanas, rur-urbanas y rurales con las ofertas y demandas de los niveles verticales y horizontales en una nueva síntesis de desarrollo y acción;

- es el Municipio la institución activadora de la demanda local y el eje articulador con las ofertas nacionales y regionales lo que se traduce en planificación, presupuestación y gestión local participativa;
- que este tipo de planificación es el único posible para integrar los procesos societales que se expresan en el sector público (Gobierno); sector privado (empresas, empresarios y operadores económicos y financieros); y sector social (base y organización social).

Los Gobiernos Locales (o Comunales) debieran jugar un rol determinante en los tres procesos de decisión citados, tanto por ser el nivel más descentralizado como por ser un espacio de síntesis entre las esferas del Estado y de la sociedad.

De aquí que la PLD surja como instrumento de acción social, de gobernabilidad y de Gobierno, indispensable para revitalizar la participación popular, la articulación de actores y procesos, y la asignación democrática de recursos, competencias y capacidades.

La relación planificación local descentralizada-presupuesto descentralizado debiera constituirse en el corto y mediano plazo en una interesante área de capacitación activa de los recursos humanos municipales.

Si la planificación es la estimación de lo que vamos a hacer en función del proyecto político implícito e explícito, el presupuesto nos tiene que entregar los ingresos, inversiones y gastos de los recursos posibles para ejecutar lo programado. En el fondo, se trata de que el presupuesto sea un instrumento político, de planificación y de administración.

Tal cual se sostiene por diversos autores, para aumentar la eficacia del presupuesto se han desarrollado técnicas como las de presupuesto por programa, presupuesto base cero, el PPBS ("planning programming budgeting system") y la de "rationalization de choix

budgetaires" que incorporan el cumplimiento de los objetivos y la economía de costos posibles.

La democratización de los niveles subnacionales, las relaciones intergubernamentales, las mismas relaciones intramunicipales y de la Municipalidad con los ciudadanos, crecientemente van teniendo diversas síntesis que se expresan en la descentralización y vice-versa. En este proceso, tanto la planificación, el presupuesto como la participación de la comunidad se van retroalimentando y presionando sobre el nivel central para mejorar la gestión general del Gobierno. De aquí que la descentralización de políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos "no atentan" contra la necesaria unidad del todo nacional sino que, por el contrario, reivindican una democrática división del trabajo y una real participación de la base social y territorial en el ejercicio del Gobierno y del poder.

Finalmente, a manera de proposición operativa, creemos que en las nuevas condiciones el ILPES estaría analizando una nueva forma de hacer capacitación que partiría de los siguientes puntos principales:

- a) elaboración de una carta-intención para conformar un equipo nuclear de trabajo en desarrollo y capacitación municipal, de carácter multidisciplinario, interagencial y de gran capacidad operativa;
- b) conformación de un pool de capacitación que tienda a asociar instituciones e intereses;
- c) definición de los componentes y los temas claves de trabajo tanto del equipo nuclear como del pool de capacitación que en lo fundamental, estaría basado en estudios de casos; borradores para discusión y comentarios; documentos-marcos de políticas para evaluar la necesidad de asistencia técnica; y documentos de posición que comprometan al equipo nuclear de trabajo y al pool de capacitación;

- d) difusión de la información entre los profesionales que trabajan en los niveles nacional y municipal en los temas clave, áreas y sectores;
- e) establecimiento de un proceso, red, malla o mecanismo flexible de consultas y de retroalimentación orientado a la definición en el mediano plazo de un foro latinoamericano de desarrollo y capacitación municipal;
- f) creación de grupos regionales de expertos para cada una de las temáticas y áreas claves, encabezados por coordinadores temáticos;
- g) integración de los grupos por 6 a 8 expertos de cada área temática situados en los institutos nacionales de capacitación, instituciones de investigación, de enseñanza y profesionales dentro de las regiones seleccionadas por el pool de capacitación; y
- h) a fin de responder a la necesidad de los países y de evaluar las viabilidades de asistencia técnica se realizarían consultas en ciudades y países de la región (que lo demanden), participando el equipo nuclear, expertos asociados, agrupaciones de países interesados en los temas y áreas, autoridades municipales y locales y asociaciones de ciudadanos y académicos.