

**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



**Distr.  
LIMITADA**

**LC/L.747  
16 de abril de 1993**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

---

## **CIUDADES MEDIANAS Y GESTION URBANA EN AMERICA LATINA**

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", que lleva a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo financiero del Gobierno de los Países Bajos. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción . . . . .	v
I. EL MARCO CONCEPTUAL . . . . .	1
A. LA GESTION URBANA: ESPACIOS Y ELEMENTOS . . . . .	3
B. GESTION URBANA Y PARTICIPACION . . . . .	5
C. EL ENFASIS EN LA SUPERACION DE LOS OBSTACULOS EN LOS PROCESOS DE GESTION LOCAL . . . . .	7
D. LA FUNCION QUE DESEMPEÑA LA PLANIFICACION . . . . .	7
II. SUPUESTOS DE LA GESTION URBANA LOCAL . . . . .	8
A. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION . . . . .	8
B. EL MUNICIPIO, CENTRO DE LA GESTION URBANA LOCAL . . . . .	11
III. OBJETIVOS DE LA GESTION URBANA LOCAL . . . . .	12
A. MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA URBANA . . . . .	12
B. LA SUPERACION DE LA POBREZA Y LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL . . . . .	17
C. GARANTIZAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL DEL DESARROLLO URBANO . . . . .	19
IV. ASPECTOS METODOLOGICOS . . . . .	20
A. CARACTERIZACION DEL ASENTAMIENTO . . . . .	20
B. EL GOBIERNO LOCAL . . . . .	21
C. LA PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO . . . . .	21
D. LAS AREAS Y LOS PUNTOS CRITICOS DE LA ADMINISTRACION . . . . .	22
E. LOS UMBRALES Y DESAFIOS DE LA GESTION URBANA LOCAL . . . . .	22
F. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO . . . . .	22
V. LOS CASOS DE ESTUDIO . . . . .	23
A. SAN PEDRO SULA, HONDURAS . . . . .	23
B. TRUJILLO, PERU . . . . .	26
C. IBAGUE, COLOMBIA . . . . .	28
D. CORDOBA, ARGENTINA . . . . .	30
E. TEMUCO, CHILE . . . . .	32

VI.	REFLEXIONES EN BASE A LOS RESULTADOS . . . . .	35
A.	SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE GESTION . . . . .	35
B.	SOBRE LAS CIUDADES INTERMEDIAS . . . . .	36
C.	EN RELACION CON LOS SUPUESTOS BASICOS DEL PROYECTO . . . . .	37
D.	EN TORNO A LAS HIPOTESIS DE ACCION EN GESTION LOCAL . . . . .	39
VII.	CONCLUSIONES . . . . .	42
	Notas bibliográficas . . . . .	45

## Introducción

Este documento surgió de las definiciones conceptuales y operacionales del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", que ha venido desarrollando la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL desde comienzos de 1991, con la contribución del Gobierno de los Países Bajos. El énfasis temático, como su nombre lo indica, se ha puesto en el análisis y cooperación técnica en el proceso de gestión local del desarrollo, en particular en relación con los asentamientos de tamaño medio. La importancia que desde el origen y definición del proyecto se otorgó al Municipio, como sujeto y objeto de cooperación, responde a la realidad latinoamericana de fortalecimiento de este sector del aparato público de gobierno, proceso que le coloca al centro de los procesos de toma de decisiones y acciones de promoción del desarrollo, no sólo urbano sino también del económico y social.

En este sentido este trabajo se concibe como una presentación del avance logrado por un programa en curso; concluida la fase de estudios de caso en cinco ciudades medianas o intermedias de América Latina, hay que emprender la preparación de paquetes de cooperación técnica para tres de ellas y hacer reflexiones comparativas que sirvan de orientación a las actividades futuras del proyecto y de otras iniciativas de la CEPAL.

Se estructuran estas páginas introduciendo, primero, los elementos de reflexión que han sustentado al proyecto, en particular lo relacionado con su marco conceptual, que se considera de utilidad general en la propuesta de formas de análisis que respondan a los procesos recientes en el tema del fortalecimiento de los gobiernos locales de América Latina. A continuación se presentan las principales interrogantes de la investigación, seguidas de una síntesis de los casos estudiados para, a partir de ello, hacer reflexiones comparativamente sobre los resultados y hallazgos de los estudios. Esto introduce algunas ideas sobre las nuevas áreas de interés que serían abordadas tanto en las acciones de cooperación como en futuras investigaciones sobre el tema.

De este modo, el documento recoge los planteamientos teóricos y conceptuales que dieron forma al trabajo de investigación; presenta sintéticamente los marcos metodológicos de la investigación; da una visión de los casos estudiados y la

problemática de la gestión urbana en cada uno de ellos y concluye con la reflexión en torno a las líneas de mayor interés en relación con espacios de cooperación, además de algunas conclusiones relativas a los elementos estructurales asociables a gestiones locales exitosas.

Una primera versión de este trabajo fue distribuida en el seminario regional del proyecto en calidad de documento para discusión, por lo que su contenido estuvo orientado hacia los participantes del evento, con el ánimo de que sirviera de estímulo y complemento de los demás documentos que se presentaron al seminario. Se ha omitido en este trabajo una presentación detallada de los casos de estudio, ya que éstos fueron publicados por separado por la CEPAL.

## I. EL MARCO CONCEPTUAL

La actual coyuntura por la que atraviesan los países en desarrollo, junto a aspectos propios del proceso de desarrollo económico que se ha venido sosteniendo, han contribuido a la así llamada crisis urbana.<sup>1/</sup> Esta crisis se resume en un acelerado proceso de urbanización en América Latina que, la mayoría de las veces, no fue a la par de la provisión de elementos de infraestructura y equipamiento básicos para el sostenimiento de la población. De esta forma, la urbanización acelerada ha estado acompañada de aumentos cuantitativos de la población urbana en condición de pobreza y pobreza crítica habitacional. En este sentido, la pauperización de la ciudad impone nuevas áreas de gestión al sistema en general y a los gobiernos locales en particular.

Se suma a lo anterior el elevado costo que debe afrontarse en materia del deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida de la población, aspecto también de relevancia en la gestión futura de los asentamientos.<sup>2/</sup>

El proceso de urbanización, al ser considerado regionalmente, parece indicar que las tendencias del crecimiento urbano, aun cuando aún están concentradas en asentamientos primados o metropolitanos, apuntan también con fuerza al desarrollo de ciudades intermedias o de sistemas regionales de asentamientos. Así, por debajo de las metrópolis de nuestros países existe un conglomerado de ciudades que con dinamismo mantienen perfiles administrativos, relaciones funcionales y regionales, que ofrecen un campo poco explorado en la generación de modelos de gestión que se diferencien de la mera reproducción de aquéllos implementados en centros de jerarquía y complejidad mayores.<sup>3/</sup>

Por otra parte, el momento teórico, que apunta con fuerza a la promoción del proceso de descentralización político-administrativa, a la desconcentración de los servicios y, en suma, al manejo del fenómeno urbano en unidades territoriales y funcionales menores, cuenta con pocos estudios que tomen como foco de la problemática la relación entre institucionalidad, proceso de gestión y asentamiento.

En el sucesivo ajuste de los programas y proyectos de desarrollo urbano se ha tendido en forma creciente a la sectorialización de las inversiones y acciones de intervención orientadas, dirigidas, y generalmente ejecutadas, por el sector público.

Por otra parte, los paradigmas de administración de la ciudad son cuestionados por la evidencia de que las estrategias de promoción que se han venido implementando están lejos de haber sido exitosas en las dimensiones del crecimiento ordenado de las ciudades, en la equidad de su crecimiento, así como en la distribución de las oportunidades de desarrollo individual y social.

De este modo, surgen cada vez con mayor fuerza, propuestas que trasladan atribuciones y recursos de gestión a los gobiernos urbanos locales, fenómeno denominado descentralización administrativa. Se acompaña esta tendencia por las teorías que sostienen que, a través de la descentralización de las funciones del sector público, se promueve una estrategia de administración y gestión que deberá contribuir con mayor efectividad a los objetivos del desarrollo en sus diversas dimensiones.

Como impacto central de estas estrategias de ajuste administrativo vemos que se fortalece al Municipio local y se capacita a la comunidad en el manejo del entorno y en la participación organizada en la toma de decisiones de desarrollo local. Esto responde a un progresivo cambio de actitud, tanto de los aparatos administrativos centrales como de las agencias donantes y de crédito multilaterales,<sup>4/</sup> que rompe con la tradicional propuesta de que es a través del sector público central que se deben articular las acciones de orientación y ejecución de las inversiones y acciones para el desarrollo.

Este escenario se enriquece, además, con el cambio ya generalizado en las políticas económicas nacionales de América Latina que tienden a una mayor apertura de los mercados, a la reducción de medidas proteccionistas, a la introducción del mercado como orientador de los procesos de inversión pública y privada, y a la incorporación gradual de las capacidades del sector privado en la gestión urbana.<sup>5/</sup>

Por lo tanto, la combinación de descentralización, apertura económica y cambio de enfoque en las agencias donantes y de crédito, a las que necesariamente debe agregarse la gradual consolidación de los gobiernos democráticos, genera un nuevo escenario de desenvolvimiento para el sector público local, para las instituciones de la comunidad y para los actores que participan del desarrollo urbano. Se abre, asimismo, como área de interés, el tema de qué tipo de proyectos y programas son los más consecuentes con este nuevo escenario de administración y gestión urbana. ¿Cuáles son las dimensiones que debemos incorporar a la generación, evaluación y ejecución de los proyectos? ¿Qué actores tradicionales y no tradicionales deben involucrarse? ¿Afecta el cambio de la tipología de acciones los marcos temporales de ejecución? ¿De qué forma se modificarán los procedimientos de operación local? ¿Qué función tiene en este escenario, y cómo se instrumentaliza, la participación como paradigma de la gestión local?

Respecto a los asentamientos de tamaño medio --o intermedios-- como objeto de estudio, en la literatura de apoyo al proyecto se sugieren diversas definiciones de la ciudad o centro urbano intermedio. Además de las razones expuestas al inicio de este trabajo, se puede asumir que un asentamiento intermedio es todo aquél que, por no constituir un área metropolitana o un pequeño núcleo rural, ofrece un equilibrio entre las oportunidades que genera la ciudad y las desventajas o deseconomías de un asentamiento metropolitano no controlado. La tendencia que se observa hacia la disminución del crecimiento de las áreas metropolitanas y al mayor crecimiento de las ciudades intermedias parece indicar que, en el contexto latinoamericano, se están haciendo evidentes las ventajas comparativas de estas últimas. Estas ventajas, en el escenario regional, están condicionadas por la casi generalizada debilidad de la administración pública y su incapacidad de administrar situaciones complejas como las presentes en las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades intermedias pueden presentar otras ventajas, tales como: economías de escala más eficientes, una relación sustentable con su entorno natural y un tipo de gestión con mayores grados de participación. Sin embargo, es difícil generalizar este concepto a la realidad de América Latina. Se espera que las futuras investigaciones den mayor sustento a este supuesto.

#### A. LA GESTION URBANA: ESPACIOS Y ELEMENTOS

Tal vez uno de los elementos que mejor caracteriza la investigación y orientación temática del proyecto, es el esfuerzo por definir el concepto que es la base del trabajo: la gestión urbana. En este sentido, si bien es cierto que se cuenta con varias formas de comprensión/definición, se ha estimado que la forma más exacta y adecuada de definir la gestión urbana o local radica en la presentación de los espacios o elementos que participan de ella, buscando con ello la caracterización a partir de los diversos componentes conceptuales. Este camino, por cierto, no se ha terminado de recorrer, en especial a la luz de los resultados de la investigación. En todo caso, parece prudente a estas alturas del desarrollo del tema sugerir esta aproximación, en lugar de intentar definiciones puras y que engloben los diferentes aspectos del tema.

De esta manera, a lo que se quiere contribuir es a la aceptación de que la gestión constituye un paradigma para el enfrentamiento del análisis y los esfuerzos de cooperación, que como tal tiene que ser traducido a las diferentes realidades locales. Más arriba se hacía mención a las distintas alternativas de definición --desde las que enfatizan los elementos diferenciadores positivos, hasta las que definen por oposición a otras ideas--, concluyéndose que la mejor aproximación de todas es la que se logra por medio de ejemplos específicos que permitan la comprensión de las diferencias fundamentales que existen entre, por

ejemplo, el administrador de servicios urbanos, y el gestor del desarrollo urbano.

Es decir, el concepto de gestión encierra en lo central elementos cualitativos referidos a los estilos y las funciones que asumen los gobernantes y gobiernos locales, hecho que responde a los desafíos globales que el proceso de desarrollo general ha ido planteando a las administraciones locales. Podría en este sentido afirmarse que la gestión urbana es la respuesta operacional al proceso de descentralización, y que su objetivo fundamental es la contribución al cambio de las administraciones municipales en gobiernos locales, con todo las implicancias del caso.

Se basa, entonces, fundamentalmente en las nuevas atribuciones y capacidades que progresivamente han ido adquiriendo las administraciones locales (proceso que, por cierto, no ha concluido en ningún país de la región), los cambios institucionales, de recursos, de funciones y, en general, de potenciales u oportunidades de contribuir más efectivamente al desarrollo local. El desafío principal radica en que las instituciones de gobierno local sean capaces de acompañar las transferencias de atribuciones y recursos con procesos de modernización, ajuste institucional, instrumental, y, en particular, modelos y sistemas de gestión.

La delimitación de los espacios y elementos de la gestión urbana ha sido un aspecto fundamental del proyecto, toda vez que el concepto en sí mismo encierra una aproximación propositiva en relación al proceso ya tradicional de administración del desarrollo urbano en la región.

Una primera reflexión debe referirse a que el concepto de gestión implica para la autoridad local una modificación de sus funciones y atribuciones, tendientes a dotarlo de niveles mayores de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local, diferenciándolo radicalmente de concepciones de administración basadas sólo en el control de la ocupación y las transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos. La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en la que el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión apropiado y que se ajuste a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento propio del concepto de gestión urbana es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al Municipio y a la administración urbana como proveedores de servicios y ejecutores de obras de infraestructura --por lo que evalúan su gestión en función de la consecución de ciertas metas de adelanto-- hacia otro que recoge tanto la importancia de las obras y acciones de habilitación del

espacio urbano, como también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, entre otros: el fortalecimiento de mecanismos participativos en la toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como facilitador de los procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto privado-público, la privatización de los servicios, la planificación de carácter indicativo, un concepto revisado en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos y la coordinación como elemento central y no sólo adjetivo.

De esta manera, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso y productos del asentamiento. En esta perspectiva la noción de gestión urbana, como extensión del concepto de administración se enriquece al incluir el 'espacio' (si así puede llamarse) que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración.

En tercer lugar, se incorpora la noción de que el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a ser no sólo eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad --meta de por sí difícil de alcanzar-- sino que, además de ello, debiera contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos e información. Ello hace imperiosa la necesidad del desarrollo y consolidación de los gobiernos locales en nuestros países. Esto con el objeto de ser más eficientes en la captación, inversión y gasto de esos recursos.

## B. GESTION URBANA Y PARTICIPACION

La apertura de los gobiernos locales, caracterizada por la incorporación de la participación al sistema de administración, la salida al terreno en la búsqueda de la realidad (y no sólo la definición de ésta al interior del edificio consistorial), permitirá identificar opciones diferentes de enfrentamiento y solución de los problemas, ampliar la capacidad de generación de iniciativas locales que contribuyan a la identificación del gobierno local con su comunidad, al desarrollo de la capacidad de crítica y autocrítica en el marco de autoridades de representación democrática, y a la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales en torno a proyectos y programas de adelanto local.

En este escenario de apertura del proceso de toma de decisiones cambian, o debieran cambiar, positivamente las relaciones entre el Municipio y la comunidad, entre el Municipio y el gobierno central y entre el sector público y el privado, en la escala local. El dividendo positivo debiera ser una administración de mayor eficiencia, mejores niveles de calidad de vida, reducción de los costos públicos de operación y mantención de los servicios, un interés público en el gobierno y gestión local, e incluso nuevas relaciones entre el ciudadano y el medio urbano.

En este marco de ideas, gestor/actor no sólo es el agente público (sujeto del presente proyecto), sino también todo individuo o agrupación que idea, promueve, ejecuta y administra acciones de desarrollo en el territorio local, sean éstas físicas, sociales, económicas o de otro tipo. Se caracterizará el gestor porque en la búsqueda de la materialización de sus iniciativas deberá coordinarse con otros gestores, fijar prioridades, promover economías de todo tipo y aportar con su proyecto a otros.

De gran importancia en su proceder será la noción de que sus acciones en la ciudad generan costos y oportunidades a otros actores, además de que la concreción de sus propósitos acarrea consecuencias al medio natural, aspecto que debe ser considerado. Es decir, se opera sobre o en la ciudad, que como sistema se ve afectada por cada intervención. La gestión deberá proponer maximizar las oportunidades, reducir los costos, y la mayor equidad en la distribución de los mismos.

El marco del proyecto reconoce que la dinámica administrativa que se ha venido dando tiende al fortalecimiento de las capacidades de acción de los gobiernos locales, haciéndolos receptores de las iniciativas de desconcentración administrativa, de descentralización político-administrativa, escenario natural de la participación comunitaria y gestores del desarrollo local. Esto demanda que el sistema de administración municipal se sitúe entre la comunidad, sus necesidades y carencias y el sistema nacional de administración pública con sus reglamentos, recursos de operación e inversión, instituciones y marco jurídico y político. En este contexto debe buscar ampliar al máximo su capacidad de provisión de servicios y bienes a la comunidad, a través del proceso de gestión delineado más arriba, a la vez que recoger desde la comunidad todo tipo de propuestas para ponerlas en práctica con recursos locales y/o nacionales.

### C. EL ENFASIS EN LA SUPERACION DE LOS OBSTACULOS EN LOS PROCESOS DE GESTION LOCAL

La gestión urbana como proceso y estilo de gobierno local tenderá a la solución de los cuellos de botella y a la reducción del roce o fricción que dificultan la concreción de las iniciativas de desarrollo, así como a la materialización de las oportunidades para un mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe.

La fluida y oportuna solución a los problemas urbanos, entendidos como expresiones de ineficiencias o desajustes del proceso de desarrollo, es el propósito del gobierno local.

Algunas de las funciones nuevas que en esta perspectiva le caben a los gestores urbanos y a la autoridad local son: el mediar y asignar los recursos del aparato público, priorizar las acciones de inversión, informar y orientar al sector privado, identificar necesidades y preparar proyectos, promover patrones y estilos de crecimiento y administración, encauzar y estimular la participación comunitaria y proponer el modelo de desarrollo local. No debiera por ello subestimarse la capacidad que tienen los administradores urbanos de influir, por ejemplo, en la distribución del ingreso real de la población, en forma independiente de aquellos efectos generados por el sistema económico productivo; y la capacidad de determinar los patrones de crecimiento urbano y de distribución de los servicios públicos, a través de su función en la asignación de los recursos y de su papel como mediador entre la economía, el estado benefactor o la asistencia social del gobierno, y las poblaciones locales.

### D. LA FUNCION QUE DESEMPEÑA LA PLANIFICACION

En este contexto, la planificación es una herramienta o instrumento que debiera apoyar y contribuir a una toma de decisiones informada, sin constituirse por ello en la forma de gobierno. Entre las áreas temáticas referidas a la planificación local que hay que resolver están, entre otras: la definición de cómo se inserta y relaciona con la planificación central; la creación de instrumentos de diagnóstico y preparación de proyectos que se ajusten a las capacidades y recursos del aparato público local y que, a la vez, contribuyan a la participación comunitaria; la tecnificación gradual de las propuestas de planes y modelos de gestión; mecanismos para la concertación de intereses y actores para el logro de fines específicos; la reflexión permanente en torno a las opciones más adecuadas para la solución de los problemas; la conceptualización de éstos como fuente de oportunidades; el progresivo enriquecimiento de su acción más allá del plano o modelo físico; la introducción de conceptos operacionales como negociación y la evaluación de proyectos.

De lo anterior se desprenden los que, a juicio del proyecto, constituyen los supuestos fundamentales de gestión de los asentamientos humanos a partir del gobierno local.

## II. SUPUESTOS DE LA GESTION URBANA LOCAL

### A. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Como se señaló, el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en los países de la región tiene en el sistema de administración municipal uno de sus componentes de mayor importancia. El Municipio está en un proceso de ajuste y cambios de todo tipo, orientados a su fortalecimiento institucional y al incremento de sus funciones, atribuciones y recursos.

Este proceso se acepta como positivo y necesario, cuenta en general con respaldo político y, por su propia dimensión de transición, enfrenta desafíos de importancia en relación con cambios en la legislación, en los sistemas de financiamiento dentro del sector público, de validación por parte de la comunidad y, ciertamente, de conformación institucional.

En cuanto a los objetivos de desarrollo a que apunta el proceso, éstos pueden agruparse en tres, que, por lo general, se entremezclan en la literatura:

#### 1. Desconcentración administrativa

La verificación de los costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de los servicios e inversiones de desarrollo que tienen lugar en el escenario local, ha llevado a sugerir que el gradual traspaso de estas funciones de administración al ámbito municipal reportará beneficios al proceso de desarrollo urbano. Sin ser exhaustivos, entre las ventajas que se prevé tenga la gestión local para enfrentar estas decisiones están: el conocimiento detallado de la realidad socioeconómica local, que facilita la identificación y priorización de las inversiones; la oportunidad que ofrece la localidad en cuanto a mejorar la coordinación entre diferentes actores y ejecutores de trabajos; el manejo de información básica de caracterización socioeconómica, que permite mejorar la focalización del gasto público corrigiendo así faltas de equidad; la generación de tipologías de proyectos que se ajusten a la realidad local en todas las dimensiones de su geografía natural y humana; la posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en la determinación del proceso y productos de mejoramiento urbano; y una mejor capacidad

de control por parte de la comunidad sobre las acciones de la administración del asentamiento.

El impacto de medidas de desconcentración se aprecia ya en el traspaso de funciones al ámbito de la gestión municipal, como son a modo de ejemplo, la salud y educación primarias, la promoción de programas de capacitación y empleo, la regularización de propiedades y la recolección de tributos.

El que el proceso de desconcentración opere eficazmente requiere por parte de los gobiernos una cuota importante de decisión y voluntad política, puesto que innegablemente éste se acompaña de desconcentración del poder.

Este primer objetivo de descentralización implica un gran esfuerzo, puesto que los cambios que se introducen en el sistema general de administración urbana promueven y sirven de soporte a los otros objetivos de descentralizar, caracterizables casi como etapas dentro del proceso de consolidación del nuevo sistema.

## 2. Desarrollo local

El objetivo de estimular el desarrollo local, tanto social como económico, está también asociado a los propósitos de la descentralización, toda vez que se entiende que es a través de la gestión del sector público local que se puede contribuir con mayor eficacia a los objetivos nacionales de erradicación de la pobreza, por una parte, y del asociado y necesario crecimiento económico, por la otra. De este modo, el sector de la administración local se debe insertar activamente en las estrategias de desarrollo nacional, en particular en lo relacionado con el impulso al crecimiento económico, y en la mejor colocación de los esfuerzos de asistencia social que acometa el país.

Las ventajas mencionadas en relación a las oportunidades que tiene el gobierno local de contribuir a los objetivos de la desconcentración administrativa, toman fuerza al incorporar el objetivo de desarrollo, puesto que en este estadio el Municipio tiene un mayor grado de influencia en la decisión del modelo y las oportunidades de desarrollo que tiene la localidad. La gradual consolidación administrativa para la consecución de este objetivo demanda del sistema municipal el manejo de información social y económica no tradicional a la administración municipal (que contribuye a la selección de las iniciativas de inversión más adecuadas), la coordinación de los esfuerzos de diferentes organizaciones de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, y el ajuste de las políticas nacionales a las características locales. Estas acciones contribuyen a la particular conformación de planes de desarrollo social y económico local, los que deben acompañarse de los instrumentos técnicos y legales específicos para su puesta en marcha.

No puede por ello descuidarse esta nueva función de promoción del desarrollo en el diseño de estrategias de fortalecimiento del gobierno y administración local, el que se refuerza a través de la promoción del tercer objetivo de la descentralización.

### 3. Participación y democracia local

La literatura y los estudios sobre descentralización tienen especial inclinación a la evaluación y promoción de la participación comunitaria en el proceso de gestión local.

Los alcances que esta propuesta tiene para cada localidad deben ser cuidadosamente evaluados para ajustar este paradigma a las capacidades, oportunidades y necesidades de cada localidad. La dimensión teórica de mayor peso en la promoción de estrategias de desarrollo local con participación, radica en la concepción de que el hábitat urbano es determinante de las oportunidades de crecimiento personal y colectivo. Asimismo, en el trabajo tradicional de administración urbana se excluyen como recursos los esfuerzos que espontáneamente realiza la población en la habilitación, mantención y operación del medio urbano. Si se cruza este fenómeno con la evidencia de que los recursos de operación del sistema urbano están, por lo general, por debajo de las necesidades, se evidencia el contrasentido implícito en modalidades de administración centralizada. La gestión local del desarrollo y crecimiento urbano tiene, en cambio, el potencial de recoger las iniciativas, los recursos y las capacidades de la población, sumándolos a los propios, de modo de contribuir a la generación del entorno urbanizado.

La participación, sin embargo, ofrece otras oportunidades además de la obtención de nuevos recursos. Es, también, el supuesto de que la participación de la comunidad organizada contribuye a la equidad en el gasto y la inversión; a la democratización de la sociedad, porque insta al logro de acuerdos en torno al medio habitacional; al mejor desempeño de las funciones por parte de la autoridad local sometida al control de los representantes de la comunidad; y a la identificación de la comunidad con el entorno urbano, lo que tiene efectos importantes en la reducción de costos de mantención y equipamiento, por ejemplo. La adecuada institucionalización --realista y eficaz-- de la participación, requiere de su inclusión en distintas etapas del proceso de administración y gestión, tanto en las dimensiones de consulta como en la de resolución.

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

## B. EL MUNICIPIO, CENTRO DE LA GESTION URBANA LOCAL

Este segundo supuesto en cuanto al proceso de gestión local del desarrollo urbano, descansa en los argumentos presentados anteriormente. La validez histórica de la institución municipal en nuestros países, desdibuja cualquier esfuerzo de consolidación de los aparatos de gestión local que lo desconozcan, haciendo más fácil el fortalecimiento a partir de esta institución. Ciertamente que el estímulo a los procesos de gestión local pasa por el mejoramiento de las capacidades de administración del aparato municipal para superar las deficiencias más características de este sector tradicionalmente vinculado con la administración urbana. El buen funcionamiento del Municipio pasa por el robustecimiento de su personal, de sus finanzas, de la base de representación de la autoridad, por sistemas de control mejores y por modificaciones a la legislación sectorial.

El papel que cumplen los organismos encargados de la gestión urbana en el proceso de descentralización es de gran importancia, haciendo necesario su examen y fortalecimiento para el logro de los objetivos expuestos.

Suponemos entonces que los objetivos centrales de la gestión urbana local se resumen en: elevar la productividad del asentamiento; contribuir a la reducción de la pobreza; y velar por un adecuado balance ambiental en la escala local.

### III. OBJETIVOS DE LA GESTION URBANA LOCAL

#### A. MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA URBANA

En primer lugar, y claramente asociado a la percepción más frecuente de la función del Municipio, está el objetivo de que la gestión urbana buscará elevar al máximo la productividad urbana. La ciudad constituye fundamentalmente, desde esta perspectiva, un sistema de soporte a las funciones de producción social, tratándose de productos, bienes y/o servicios. Se agrega a ello el hecho de que en el contexto urbano es donde mayoritariamente se está reproduciendo el cuerpo social, incluida la dimensión cultural, la política, la biológica y la económica.

Este objetivo abarca todas las acciones que emprenda el Municipio con miras a hacer más eficiente la circulación y crecimiento de los agentes de producción y los sociales, entregando el marco urbano el conjunto de elementos de soporte e infraestructura para ello. Asociado al concepto de productividad que aquí se introduce está la más eficiente administración de todos los recursos con que cuenta la autoridad y, por extensión, el asentamiento, así como el buscar los mecanismos para garantizar la provisión de los niveles acordados como básicos en cuanto a servicios, infraestructura y equipamiento comunitarios. La contribución al desarrollo se medirá entonces en relación con los estándares de provisión y con los niveles de expedición en la distribución de los esfuerzos de desarrollo, entre otros.

La ciudad es, desde esta perspectiva, el resultado de un proceso gradual de concentración de la población, con el objeto de elevar la producción y la circulación de bienes y servicios y mejorar las condiciones de vida de la misma. Este proceso lleva inscrita la lógica de la construcción y habilitación de la ciudad en sí, aspecto que requiere de sus propios recursos. Es decir, la ciudad en tanto sistema, para servir de soporte eficiente a la producción y a un mejor nivel de vida de la población, demanda recursos de operación y de un sistema de administración también eficiente. La combinación de los elementos físicos del asentamiento, con el conjunto de normas y procedimientos para su administración, constituyen un complejo sistema. Ambas dimensiones, la 'dura' y la 'blanda', son de interés específico para la administración y la gestión urbanas.

Los procesos de administración y gestión asociados al desarrollo urbano se pueden conceptualizar como la contribución que el escalón local del gobierno o la administración pública hacen al crecimiento y al desarrollo nacionales. Esta perspectiva debe contribuir a redimensionar la importancia y la prioridad asignada a los sistemas de control, financiamiento y ejecución de acciones en el entorno urbano, toda vez que los costos inducidos a las funciones de producción a consecuencia de la mala administración urbana pueden ser muy elevados, al punto incluso de desincentivar nuevas inversiones.

Se distinguen así dos sistemas de soporte urbano: el físico, y el legal/institucional/administrativo. Las interrelaciones que se establecen entre ellos son esenciales para la gestión y, por lo tanto, al objeto de este proyecto.

El sistema físico estaría compuesto por los elementos de soporte material del entorno urbano, tales como: servicios básicos (agua, alcantarillado, redes de electrificación, gas, teléfono), redes y sistemas de transporte, suelo urbanizado y urbanizable, edificios, y áreas de recreación y esparcimiento.

El sistema no-físico, o de administración, está formado por la legislación urbana, las instituciones públicas y privadas de administración, los procedimientos de regulación, ejecución, control y evaluación, las bases de datos, los mecanismos e instrumentos de financiamiento y seguimiento de proyectos, los códigos y las ordenanzas, la información (catastros, censos, registros, archivos y mapas), entre otros similares.

Estas dos dimensiones de la administración se superponen en la acción del gobierno local, que debe buscar eficacia en ambas esferas de la productividad urbana.

Como áreas clave de intervención en relación con el objetivo de elevar la productividad de la ciudad y el momento general del desarrollo urbano de nuestros países, se pueden distinguir en forma resumida las siguientes:

### 1. Financiamiento

El sistema general de provisión de recursos de operación y de inversión para los gobiernos locales es un aspecto de la mayor importancia, que debiera apuntar a garantizar flujos estables y crecientes de recursos financieros, ya sean éstos de libre disposición o estén en administración para objetivos definidos previamente. Es frecuente observar que la base de operación presupuestaria de los Municipios está por debajo de las demandas impuestas por las funciones que se le atribuyen a la gestión local, lo que perjudica no sólo la gestión misma, sino, y en forma importante, al propio modelo de descentralización. El tema es de

gran amplitud y complejidad e incluye dimensiones como la determinación de los recursos del presupuesto público que deban transferirse al control y ejecución local, las posibilidades de incrementar la base presupuestaria local mediante transferencias o nuevos tributos, las capacidades legales de endeudamiento municipal, las atribuciones de manejo presupuestario (colocaciones en los mercados de capitales, inversiones especulativas, participación de instrumentos de ahorro y reajustabilidad), la actualización de sus bases de captación tributaria, el desarrollo de la conciencia pública en el pago de tarifas y, sin pretender agotar este tema, la transferencia de recursos de capital no financiero, como son los bienes muebles e inmuebles y la tierra.

## 2. Regulación y legislación urbanas

El conjunto de normas y reglamentos que rigen la gestión local --en cuanto al marco legal de desenvolvimiento de la autoridad y de la comunidad en el espacio urbano-- debe ser evaluado con el objeto de medir su impacto en la misma comunidad, en los promotores del desarrollo y en los individuos. Lo primordial es entender en qué medida un reglamento limita o promueve el desarrollo, contribuye a la materialización de las oportunidades y facilita la apropiación de éstas por la comunidad, en forma equitativa. Numerosos son los ejemplos de legislación urbana que por su obsolescencia, desadecuación a la realidad socioeconómica de la localidad, o por responder a un modelo de entorno imposible de satisfacer con los recursos de que se dispone, es sobrepasada, alterada o transgredida por el proceso de desarrollo y cada uno de sus actores.

En general, esto trae como consecuencia la creación de sistemas informales de construcción, dotación y operación, la restricción autoimpuesta de la administración del desarrollo urbano por parte de la autoridad local al conjunto de acciones y/o sectores en los cuales existe control, a la reducción del control del crecimiento y su gradual transformación en negociación (si se es positivo) o 'ignorancia' (si no se lo es) --y sin pretender que esta enumeración sea completa--, a la incorporación de altos costos tanto para el Municipio (mantención, control), como para los ciudadanos que deben adaptar los productos que deciden promover, a las características del proceso (tiempos de tramitación, niveles de ocupación, características de urbanización que incluyen nociones de diseño urbano ajenas a la cultura y recursos o modelos tradicionales).

En otras palabras, la relación directa que existe entre los procedimientos, reglamentos, normas y leyes que rigen la gestión urbana y los productos y costos de la propia gestión, constituye un área de permanente revisión. Sin desconocer la importancia que tienen los instrumentos de regulación, es fundamental su reconceptualización en el sentido de desregularizar, como un camino de promoción de acciones diversas en el espacio urbano local: son

necesarios reglamentos y códigos que faciliten la puesta en práctica de las distintas iniciativas y que no sólo sirvan de control de las mismas; instrumentos de concertación y negociación por sobre los de regulación; y sistemas de control-evaluación que posibiliten su adecuación en el tiempo como componente integral.

Para avanzar en la generación y promoción de este tipo de instrumentos legales de gestión, es preciso efectuar una evaluación crítica del impacto que tienen los instrumentos que están vigentes, redefinir los actores y sus funciones potenciales y adecuarlo al perfil de descentralización, gestión, desarrollo local y participación ya enunciado. Claramente, entonces, las nuevas atribuciones, los renovados perfiles de gestión y la comprensión de las limitaciones de los instrumentos existentes, imponen esta área de preocupación para elevar la productividad de nuestros asentamientos.

### 3. Infraestructura, servicios y equipamiento

Sin duda que uno de los principales desafíos que enfrenta el administrador local es la adecuación de los niveles de provisión de estos tres elementos a la colectividad urbana. El hecho mismo de habitar un asentamiento urbano define un conjunto de cualidades, que ciertas, o no, constituyen el paradigma de la ciudad en cuanto a sostén de la actividad social. Los elementos básicos de infraestructura, de servicios, y de equipamiento, se superponen en el espacio para determinar los mínimos de provisión que diferencian un hábitat urbanizado de asentamientos precarios, provisionales o de transición.

La correcta y oportuna producción de estos bienes y servicios es el principal desafío que enfrenta la gestión local del desarrollo urbano y, en particular, el aparato público de la administración urbana. La evidencia demuestra que por los caminos que se han venido trazando para la producción y provisión de estos elementos no se han alcanzado los objetivos propuestos y que los sistemas y modelos que se emplean para ello deben revisarse, a objeto de incorporar nuevas perspectivas de solución. Una primera respuesta a la crisis en la provisión ha sido la de buscar mecanismos de incorporación organizada del sector privado a la provisión, administración y control de algunos de estos requerimientos. La gestión mixta privado-pública abre posibilidades de maximizar la utilización de los recursos existentes alcanzando a un mayor número de beneficiarios.

Otro aspecto de importancia es la discusión sistemática de los niveles y estándares de provisión. Es claro que, por una parte, la población se encuentra preparada para habitar con niveles inferiores a los clásicos y, por la otra, que los recursos para dotar a toda la población de elevados estándares, no existen. Esto sugiere el examen crítico de los patrones recurrentes de

programación y diseño de soluciones tratando de adaptarlos a las características de cada lugar. Asimismo, se puede discutir, al menos conceptualmente, sobre el concepto de equipamiento de servicios e infraestructura de tipo incremental, es decir, en grados a lo largo del tiempo y de acuerdo con las disponibilidades. Del mismo modo, otro asunto de la máxima importancia es el de la recuperación de los costos. El modelo de dotación subsidiada de infraestructura y servicios parece estar superado por la incapacidad de los administradores para expandir, mejorar y operar los sistemas.

Finalmente, es importante destacar el concepto de que a estas dimensiones clásicas del problema urbano debe agregarse el mismo Municipio, su organización y estructura de atención a la comunidad, como uno más de los elementos de infraestructura y servicios para el desarrollo local, dimensión pocas veces considerada.

#### 4. Operación y mantenimiento

Estos dos aspectos están estrechamente relacionados con la dimensión de producción y/o provisión, aunque constituyen ya un desafío discreto de la productividad. En realidades de gestión caracterizadas por la escasez de recursos y por una aproximación al desarrollo basada en proyectos específicos, la evidencia indica que las tareas de mantención y operación de los sistemas de redes urbanas, infraestructura y equipamiento adolecen, gran parte de las veces, de serias deficiencias. Esto hace que el proceso de crecimiento urbano diste de ser acumulativo, puesto que buena parte de los esfuerzos desplegados en el pasado se pierden y deben ser duplicados por procesos de mantenimiento inadecuados. Se constituye así el objetivo de mejorar la mantención del asentamiento en uno de desarrollo en sí mismo, toda vez que la mala ejecución de este componente acarrea costos mayores a la sociedad, en su conjunto, y a la administración local, en particular.

En consecuencia, no sólo debe buscarse adecuar los proyectos a las capacidades de ejecución de un determinado lugar. Es importante hacerlo también en la dimensión de la operación y la mantención. Esto es de particular importancia en relación con sistemas de partes y componentes, niveles de sofisticación en el diseño, complejidad operacional y coherencia con otros sistemas en operación.

#### 5. El gobierno local en sí mismo

En el marco de la productividad urbana se requiere mejorar las capacidades del gobierno local, a fin de acelerar y abaratar los costos de provisión del conjunto de elementos descritos. El cambio de enfoque fundamental se refiere a que es la autoridad local la que fija las prioridades de ejecución y operación en los diversos

sistemas y, junto con ello, la que responde a la comunidad por el buen o mal desempeño.

Este esfuerzo demanda del aparato de administración local un manejo ágil de la información relevante y los recursos; la capacidad de movilizar recursos diversos hacia el logro de los objetivos; la habilidad de negociar asignaciones especiales en el gobierno central y prioridades con la comunidad local; la capacidad de manejar en el tiempo distintos escenarios de provisión y de recursos; y planificar dinámicamente, es decir, con antelación a los eventos, pero también en respuesta y con ajuste a los acontecimientos reales y a los no programados.

La facilitación de los procesos espontáneos, una relación clara con el gobierno central, y una estructura de recursos financieros conocida y regular, son fundamentales para el buen funcionamiento del gobierno local como promotor de la productividad urbana. Como elemento principal de las estrategias de desarrollo local, al Municipio le corresponde ajustar sus medios para el logro de los objetivos aquí delineados. La gestión de estos elementos se hace a través de procesos e instrumentos de organización, administrativos, financieros, de participación, de educación, de información y formación de opinión pública y por presencia en la comunidad.

#### B. LA SUPERACION DE LA POBREZA Y LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

La concepción de la gestión que se ha presentado en este documento, tiene como uno de sus objetivos el que el aparato de administración pública local responda, necesariamente, no sólo a la realización de esfuerzos para servir y dotar a la comunidad de los elementos de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, sino que también contribuya con iniciativas particulares tendientes a la localización en el espacio local de inversiones productivas y de todo tipo, con miras al crecimiento económico. Ello con el propósito final de contribuir al crecimiento económico global y, por medio de éste, a la reducción de los índices de pobreza en la localidad respectiva y en la sociedad en su conjunto.

Esto implica, como una orientación preferente para la gestión local, identificar las necesidades de desarrollo y asistencia social que haya en el asentamiento, con el fin de programar acciones específicas de desarrollo social (capacitación, generación de empleo, vacunación de población en riesgo, atención al menor desvalido y campañas contra la drogadicción y el alcoholismo).

Fundamental resulta en este sentido la definición de cómo se inserta el Municipio en las estrategias de desarrollo social y económico que proponga el gobierno nacional, la caracterización y

financiamiento de los espacios de gestión local, y la consolidación del sistema de administración local de esa función.

Desde la perspectiva del Municipio, la pobreza se presenta como un desafío de características particulares. En primer lugar, constituye un freno y una condicionante para la gestión urbana tradicional, porque significa la derivación de recursos; es de difícil programación y control; las metas son de corto plazo y las necesidades recurrentes; las metodologías de diagnóstico no necesariamente concluyen en propuestas de ejecución directa; y es un fenómeno que tiene sus raíces en escalas que están más allá del control local.

En segundo lugar, la pobreza y su contraparte en el asentamiento exigen respuestas rápidas por parte del sistema administrativo. Constituye por esto un conjunto de tareas específicas orientadas a la reducción y superación de indicadores críticos, como son los niveles de cobertura de servicios, los índices de mortalidad infantil asociados y las tasas de desempleo locales.

En tercer lugar, la aproximación de la gestión local en el tema de la pobreza ofrece como posibilidad la conceptualización de los esfuerzos de sobrevida y habilitación del entorno de los pobres como un recurso que, si es debidamente organizado y asesorado, puede contribuir a reducir las demandas sobre el aparato de administración local, mientras promueve simultáneamente la generación de opciones de enfrentar el problema que tengan raíz local.

En cuarto lugar, la pobreza, además de constituir un problema de desarrollo y distribución, constituye un desafío, en especial por los altos costos que impone al sistema público y al asentamiento como resultado de la destrucción del entorno natural, y porque la población no está en condiciones de asumir los costos de construcción y mantención del entorno, aun en niveles mínimos de provisión. Por ello la responsabilidad de la autoridad local en la formación de hábitos para el uso y ocupación del espacio urbano, orientados a toda la comunidad, reviste suma importancia.

En síntesis, la incorporación de la problemática del desarrollo al escenario de la administración local, en especial en lo que se refiere a su contribución a la reducción de la pobreza, exige al Municipio asumir tareas nuevas; manejar información distinta; trabajar con dimensiones y métodos no tradicionales; concertar esfuerzos, que generalmente están dispersos; evaluar la gestión en términos de indicadores no físicos, e incluso no cuantificables; articular los proyectos con los objetivos propios del desarrollo social; y evaluar la rentabilidad social de las inversiones públicas en el territorio local. Significa también que la autoridad local asume responsabilidad por la priorización de acciones orientadas a los más pobres, haciendo uso con ello de sus

atribuciones y de las oportunidades que el propio asentamiento y su dinámica de crecimiento económico genera. La búsqueda de la equidad en la distribución de los dividendos del crecimiento en la dimensión del entorno urbano se debiera definir como una más de las responsabilidades de la gestión local.

### C. GARANTIZAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL DEL DESARROLLO URBANO

El rápido proceso de crecimiento y desarrollo urbano descrito, que es característico de las ciudades de tamaño medio y superior en América Latina, tiene como una de sus expresiones más críticas el deterioro del entorno natural en el que se asienta la población. Además, esto que de por sí presenta importantes horizontes de gestión va acompañado, como se señaló, por un deterioro de la calidad de los asentamientos mismos.

El problema presenta la particularidad de ser de distintos niveles de agregación y complejidad, pero que en función de su condición sistémica se integran unos con otros. Más allá de la definición de políticas nacionales de manejo y administración de los recursos, es importante definir el espacio de acción que cada administración local tiene en este tema particular.

Una primera observación es que, en general, no se manejan bancos de datos de información ambiental y los que existen están organizados sectorialmente, lo que hace difícil su integración con fines de programación y proyectos. Asimismo, los gobiernos locales carecen, en general, de sistemas de monitoreo; no tienen la capacidad para poner en práctica la legislación y los reglamentos; y no cuentan con sistemas de estándares que permitan adecuar éstos a las características de cada localidad, o bien no tienen la capacidad de establecer los estándares localmente.

El desafío principal en esta área de gestión radica en la creación de sistemas de administración que introduzcan el concepto de calidad de vida en la dimensión ambiental, por sobre el tradicional de estándar, favoreciendo con ello una relación dinámica con el medio ambiente, que permita ajustar el desarrollo local con un adecuado manejo de los recursos, de los costos y beneficios ambientales que este traiga asociados. Esto se relaciona muy de cerca con el liderazgo que le cabe al gobierno local en la generación de conciencia colectiva frente al medio ambiente, lo que puede expresarse desde la organización de campañas, hasta la propia organización de la comunidad para el manejo ambiental.

#### IV. ASPECTOS METODOLOGICOS

Los estudios de caso, de acuerdo con el marco conceptual reseñado, constaron de dos cuerpos principales: las secciones A, B y C, destinadas a la recolección de información y a su análisis y las secciones D, E y F, orientadas a la reflexión, a sacar conclusiones y a formular propuestas. Las tres primeras secciones se dedicaron al estudio del asentamiento, de la institución municipal y el proceso de toma de decisiones; y las tres últimas, a la caracterización de los umbrales de cambio urbano y los desafíos de mejoramiento en la administración local, y a proponer líneas de fortalecimiento y perfiles de proyectos de cooperación para cada localidad.

##### A. CARACTERIZACION DEL ASENTAMIENTO

El asentamiento, como hecho y proceso, se evaluó en relación a los criterios expuestos en el marco conceptual, enfatizando las relaciones de causalidad que pudieren existir entre el sistema de provisión de tierra urbanizada y servida como soporte del desarrollo social y económico, y los productos generados. Interesó determinar si el asentamiento y su dinámica de expansión están siendo administrados eficiente y equitativamente; la función que desempeña el gobierno local en el proceso; los indicadores de déficit más importantes; los actores que en distintas escalas están determinando el proceso; y las funciones y formas de acción que caracterizan al sector público y privado.

Esto se hizo después de definir el marco general de inserción del asentamiento en la región y su consecuencia en cuanto a las tendencias dominantes de cambio urbano.

Con esta información se persiguió determinar, entre otros aspectos, los siguientes: cuáles son las demandas de desarrollo urbano a que debe responder el Municipio en el corto y mediano plazo; los procesos de responsabilidad municipal que presentaron necesidades, y de qué tipo fueron; los vectores de cambio y desarrollo en la localidad; los actores que participan en la modelación del asentamiento y cómo se articulan con el gobierno local; la dinámica urbana que afecta a la gestión gubernamental

local; las limitantes estructurales que debe enfrentar el desarrollo local en el mediano y largo plazo, incluyendo los naturales y ambientales; la caracterización de los fenómenos globales que estén afectando el desarrollo y crecimiento local; y el papel estratégico que estaría jugando el gobierno local en la puesta en práctica de planes de desarrollo social y económico.

## B. EL GOBIERNO LOCAL

El Municipio, en tanto institución responsable de la orientación y administración del desarrollo local, se estudió a partir de los supuestos y objetivos de gestión antes enunciados. Para ello se consideraron la descripción crítica del papel, roles y funciones municipales; el marco legal y reglamentario; el marco financiero y de inversión, la política de descentralización y su impacto en la administración local; los recursos de operación y su administración; los procedimientos de preparación y seguimiento de las inversiones; los sistemas de participación; y las prioridades de la gestión.

De esta sección se sacaron conclusiones sobre cuáles son las capacidades institucionales que posee el Municipio para liderar el desarrollo local; cuáles son las orientaciones de la gestión en el Municipio; cómo se entiende la función del municipio en la administración y promoción del desarrollo local; qué particularidades existen en relación a determinantes de la gestión y la estructura de la administración; cuáles son los límites de la acción municipal; qué prioridades de gestión tiene el gobierno local; cómo es el sistema de administración vigente; cuál es el umbral del desarrollo institucional; aspectos puntuales en relación con el espacio de maniobra con que cuenta el sistema de administración; y la tipología de las restricciones.

## C. LA PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO

La toma de decisiones, como proceso de adjudicación y asignación de recursos de todo tipo al proceso de desarrollo, debiera responder a alguna forma de esfuerzo de planificación y programación de inversiones y gasto e involucra, por lo tanto, el manejo de bases de datos actualizadas, una participación comunitaria estructurada, procedimientos estandarizados de evaluación y priorización de los proyectos, evaluaciones de impacto de las acciones e inversiones, y la delimitación de los espacios de influencia de la autoridad y las instituciones involucradas.

El análisis se centró en los estilos de adjudicación de los recursos locales, las prioridades asignadas, el aparato técnico de soporte a la toma de decisiones, la existencia o no de procesos

participativos de toma de decisiones y las limitaciones que por esta vía se imponen al ejercicio del gobierno local.

Se buscó concluir en esta sección la caracterización global del sistema de planificación vigente; las orientaciones de la planificación y de la gestión municipal en cuanto a proyectos y programas, objetivos, metas, plazos y programa de gobierno; las iniciativas, perspectivas y orientaciones en relación al papel que juega el sector privado en la gestión y administración del desarrollo local; la definición del horizonte de planificación, las técnicas empleadas, la inserción en el sistema de toma de decisiones y las posiciones de conflicto o antagónicas en vigencia; el marco general de operación en la obtención, asignación, gasto evaluación y control de los recursos municipales; la identificación de fuentes no consideradas de recursos existentes en el sistema; y la evaluación del impacto que el sistema de toma de decisiones tiene en los productos del desarrollo urbano, sean estos duros o blandos.

#### D. LAS AREAS Y LOS PUNTOS CRITICOS DE LA ADMINISTRACION

La identificación de los estrangulamientos fundamentales en el proceso de administración local del desarrollo urbano se consideró de importancia para la propuesta de modelos de gestión adecuados y líneas de cooperación técnica. A partir de las áreas presentadas anteriormente, se solicitó la caracterización de los desafíos principales en relación con el mejoramiento de la institucionalidad municipal y sus procedimientos.

#### E. LOS UMBRALES Y DESAFIOS DE LA GESTION URBANA LOCAL

En cada lugar y caso se determinó el conjunto de desafíos principales que enfrenta la gestión local, con miras a proponer una estrategia de desarrollo institucional/administrativo que sirva para el ordenamiento y priorización de las acciones de fortalecimiento institucional, junto con constituir un marco para la programación de actividades del propio gobierno local en el mediano plazo.

#### F. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO

En base a la información y resultados de la investigación, en esta sección se presentaron propuestas de lineamientos para el fortalecimiento de la gestión local, que podían referirse a políticas de fortalecimiento, programas de capacitación, instrumental de gestión y administración, perfiles de proyectos para el mejoramiento de la gestión municipal o del gobierno urbano local y a áreas preferentes de inversión.

## V. LOS CASOS DE ESTUDIO

Luego de una primera fase de selección de ciudades en la región, y atendiendo a las condiciones nacionales y locales, se escogieron cinco ciudades para participar en la primera fase del programa: San Pedro Sula, en Honduras; Ibagué, en Colombia; Trujillo, en Perú; Córdoba, en Argentina; y Temuco, en Chile.

### A. SAN PEDRO SULA, HONDURAS

La ciudad de San Pedro Sula, es la segunda ciudad más grande del país, con una población estimada en 330 000 habitantes y una tasa de crecimiento anual de 4.54%. Hace sólo 30 años la ciudad tenía 50 000 habitantes.

Como asentamiento, se caracteriza por su acelerado proceso de urbanización, que obedece a su papel como principal centro del país en los rubros comercial y manufacturero. La ciudad está enclavada en el centro del fértil valle de Sula, principal fuente de productos hortofrutícolas de consumo interno y de exportación del país.

Asimismo, la administración urbana de la ciudad goza de prestigio al interior de Honduras, como en el resto de Centroamérica, habiéndose caracterizado por el controlado desarrollo urbano, por la temprana implementación de instrumentos de planificación urbana y, en general, por tener adecuados niveles de dotación y desarrollo institucional.

Se caracteriza al gobierno local como muy activo, siendo la primera ciudad del país en contar con un plano regulador de los usos del suelo, que es actualizado regularmente.

En el horizonte de los desafíos urbanos para el caso, se identifica el rápido crecimiento poblacional, producto de inmigraciones en busca de empleo; el impacto de las inversiones nacionales en el desarrollo regional; la creación de nuevos parques industriales; y el umbral crítico de la administración, asociado a este rápido crecimiento. Así, por ejemplo, la ciudad y su administración deben enfrentar en el corto plazo los problemas

asociados a los fenómenos de conurbación que se están experimentando y que hacen que el agregado poblacional ascienda a casi 550 000 habitantes.

Los principales problemas urbanos que enfrenta la ciudad son: la falta de agua potable; las amenazas a elementos del medio ambiente como los bosques; el tratamiento de las aguas servidas; la prevención de inundaciones; y la consolidación de los sectores de asentamientos precarios. Desde el punto de vista de las inversiones sectoriales en desarrollo urbano, éstas se concentran en asentamientos distintos de San Pedro Sula, porque se estima que las capacidades locales alcanzan para la autoprovisión de la infraestructura y servicios necesarios.

Los desafíos administrativos que encara San Pedro Sula son: una mayor agilidad en la tramitación; más personal técnico calificado en las áreas de promoción del desarrollo urbano; procedimientos y normativas de orientación del crecimiento y no sólo de control; solución a los problemas actuales y futuros de transporte urbano y microrregional; ordenamiento del proceso de urbanización de la periferia; y coordinación entre las políticas de inversión pública nacional y local en la región.

San Pedro Sula es un Municipio financieramente saneado, aun cuando es susceptible de mejoramiento en virtud del esfuerzo que se está haciendo por actualizar sus catastros, a fin de elevar la recaudación tributaria. La administración municipal se encuentra avocada a la evaluación de posibles procesos de privatización de algunos servicios públicos, a la tecnificación creciente del aparato municipal y a la especialización profesional de su planta.

Un desafío particular para la gestión local lo representa el que el Municipio lidere más efectivamente la propuesta de estrategias de desarrollo económico para la microrregión, aspecto que se relaciona con la búsqueda de una mejor integración con el sector empresarial y de comercio. Un aspecto importante del caso es la voluntad de avanzar en la generación de códigos, ordenanzas e instrumental especial de gestión en el tema del medio ambiente, dimensión percibida como crítica, en especial ante el rápido crecimiento poblacional que se está experimentando en la localidad.

La Municipalidad cuenta con un cuadro de organización interna que cubre las distintas áreas de la actividad municipal, con bases de datos actualizadas y con una unidad para la planificación urbana y de las inversiones.

Un aspecto interesante del Municipio de San Pedro Sula es que sin mediar una descentralización de los servicios por ley, de hecho el Municipio local interviene en el manejo de parte del sistema de educación, de algún equipamiento de salud, de programas de desarrollo comunitario, de capacitación laboral, e incluso de formación de microempresas productivas.

Los principales desafíos que deberá enfrentar la localidad y la administración en el futuro cercano en el ámbito de la gestión, además de los ya señalados, son: transformar el aparato de administración para atender el fenómeno de conurbación con los Municipios vecinos, integrando estrategias y planes de desarrollo (la ciudad tiene una población estimada en 350 000 habitantes y al sumar los asentamientos vecinos alcanza casi a los 600 000); diseñar formas para coordinar las inversiones nacionales con las locales; atender a las necesidades de la población en situación de pobreza extrema (estimada en 12.5%, para un total de pobres estimado en 55.7% del total de la población); dotar de servicios y regularizar los asentamientos precarios existentes (un tercio de la vivienda es informal) y diseñar una estrategia de programación del crecimiento del parque habitacional futuro; poner en práctica una legislación local sobre el tema ambiental; insertar el desarrollo urbano en una propuesta de desarrollo regional; estructurar una política de generación de empleo local para absorber la mano de obra de inmigración; articular más efectivamente la gestión con el sector privado (privatizaciones, fundaciones de desarrollo social privado, ONG,s); y, en el plano de la administración interna del Municipio, tecnificar la planificación, introducir metodologías de evaluación de proyectos, producir más estudios básicos por sector, fortalecer las estadísticas sociales y crear una unidad para la planificación económica y regional y para el desarrollo industrial.

La Municipalidad debiera avanzar en el proceso de privatización de algunos servicios y funciones, en particular, la ejecución de obras, la recolección y procesamiento de las basuras, la administración del matadero municipal. Además, debiera reforzar el proceso de planificación local, poner en marcha la modernización de la administración municipal, e institucionalizar la participación de la comunidad organizada en la toma de decisiones sobre desarrollo, a partir de la gestión municipal.

En cuanto a los umbrales de crecimiento asociados a un mayor desarrollo de las actividades del sector, se estima que es fundamental mejorar la disponibilidad de las telecomunicaciones; elevar la cobertura de los servicios eléctricos más allá del casco urbano; planificar el transporte interurbano; cautelar el medio ambiente, en especial en lo referente a desechos industriales; capacitar a la mano de obra local; expandir los mercados financieros locales y nacionales; desarrollar estudios básicos para el desarrollo económico; y formular un plan de desarrollo económico para la ciudad y la microrregión.

En una apretada síntesis puede decirse que el principal desafío que enfrenta el Municipio es el de adecuarse a la nueva escala de acción; a las nuevas y crecientes demandas que, por su propio dinamismo, ha debido ir absorbiendo, en particular en lo tocante a la provisión de servicios y tierra urbanizada a la población en estado de pobreza crítica; y la búsqueda de mecanismos de coordinación con los Municipios del conurbado y con los

organismos centrales encargados de la promoción del desarrollo regional.

En cuanto a aspectos más específicos, el aparato municipal busca una adecuada interpretación del marco legal de la descentralización del país; la creación de un área de gestión ambiental; acelerar los procesos de privatización de los servicios públicos y/o de gestión mixta de los mismos; y la reorganización de la administración local según los nuevos escenarios de gestión.

#### B. TRUJILLO, PERU

Trujillo, ubicada en la costa norte del país con una población cercana a los 500 000 habitantes, se encuentra en un proceso de acelerado crecimiento poblacional, producto de emigraciones de la sierra peruana a raíz de la crisis de seguridad, en particular en el campesinado.

La ciudad presenta un marcado sentido de la tradición que se expresa en el cuidado y renovación del casco colonial histórico, en la existencia de agrupaciones sociales de larga data, y en un profundo sentido de unidad en el plano de la política. Cabe recordar que en Trujillo nace y se desarrolla el movimiento aprista.

La ciudad, en el plano regional, proporciona servicios de buen nivel (educación superior, secundaria y básica; servicios financieros y bancarios; hoteles, etc.) a una vasta zona del norte e interior del Perú; no tiene ninguna otra función productiva de especial fuerza, pues carece de una base industrial, y cuenta con un vigoroso sector comercial minorista e informal.

Los principales desafíos urbanos que enfrenta la ciudad se relacionan con el rápido crecimiento que experimenta, debido esencialmente a dos procesos: la ocupación o invasión de los terrenos públicos y la subdivisión especulativa de las propiedades rurales cooperativizadas. En ambas situaciones, pero en particular en la primera, la Municipalidad ha jugado un papel de gestión fundamental al diseñar una estrategia de manejo basada en la provisión pacífica de terrenos semiurbanizados a los invasores; proporcionar los planos de lotificación y los recursos para su urbanización; y asumir los costos derivados de la regularización de la tenencia.

El impacto que esta estrategia está teniendo en el crecimiento de la ciudad no ha sido evaluado y presenta un claro umbral crítico, al haberse copado la capacidad de extensión y provisión del servicio de agua potable. Se encuentra así, por la vía de la falta de servicios, casi totalmente agotada la capacidad de expansión de la ciudad, debiendo enfrentarse en el plazo mediano un

proceso de densificación del casco urbano existente. Para ello no se cuenta con ningún tipo de estrategias.

La ciudad se caracteriza por una baja densidad residencial y de ocupación del suelo y por estar dotada de un buen nivel de equipamiento básico y de servicios. Al interior del casco urbano los problemas de mayor significación son el surgimiento de un fuerte y creciente sector comercial informal, la recuperación de sectores residenciales deteriorados y la reposición de redes y colectores que ya han superado su vida útil. En cuanto al tráfico vehicular, se presentan ya problemas de congestión al interior del casco histórico, los que han sido solucionados en buena medida gracias a la disposición municipal que prohíbe el ingreso de la locomoción colectiva al interior de la traza del antiguo muro perimetral de la ciudad.

Con un Municipio de buen tamaño relativo, cuenta con departamentos de planificación urbana y financiera, de desarrollo urbano, de asentamientos precarios y, en general, con todas las reparticiones clásicas. Carece, sin embargo, de un plan de desarrollo de la localidad que proponga un escenario de acción al Municipio, lo que se refleja en la ausencia de unidades orientadas al estudio y promoción del desarrollo económico y social. La acción de las inversiones (10 millones de dólares al año) se enmarca en las decisiones que año a año se toman al interior del Municipio, y se expresa en el programa de inversiones locales. La administración destaca por el carisma del Alcalde y por el esfuerzo que se realiza en el sentido de orientar el programa municipal a la minimización de los conflictos sociales de todo tipo. Esto determina un estilo de gestión basado en la obtención de acuerdos en base a negociaciones de la Alcaldía con los distintos grupos de interés, en particular con los invasores de tierras, estructurándose así una suerte de proceso participativo en la gestión local.

El estudio señala como los desafíos de mayor importancia los siguientes: actualizar el instrumental de planificación y control del desarrollo urbano (el esquema del Plan Director data de 1978, siendo éste sólo una revisión parcial del elaborado una década antes); mejorar la coordinación con las inversiones centrales en vivienda e infraestructura a fin de reducir los costos de administración, los malos gastos y las desadecuaciones con los objetivos locales del desarrollo urbano; regularizar las tierras ocupadas ilegalmente, como una forma de promover el mejoramiento habitacional; elevar las dotaciones de agua potable y electrificación urbana; enfrentar el crecimiento del sector informal, dándole orientación productiva; mejorar la vialidad urbana; identificar los mecanismos de gestión que promuevan la creación de empleo; equipar de infraestructura básica a los asentamientos precarios; dar orientaciones hacia una planificación dinámica del desarrollo y la inversión pública local; y fortalecer administrativamente al Municipio.

Con un estilo de gestión que refuerza el papel mediador del Alcalde, el gobierno local y la ciudad debieran avanzar en la propuesta de objetivos de desarrollo local que, recogiendo los fenómenos demográficos y económicos que se están dando, orienten el futuro quehacer municipal.

La gran tarea de modernización del Municipio de Trujillo consiste en reconocer en su estructura los importantes cambios sociales y económicos que está experimentando el asentamiento, y proponer mecanismos y acciones para formular un proyecto de ciudad que permita ordenar las acciones más allá de las respuestas de coyuntura y que recoja, en lo esencial, el efecto que tienen tanto las políticas macro como los desarrollos sociales espontáneos que se están dando en el Perú. La Municipalidad tiene en su horizonte de gestión la articulación de una nueva sociedad informal con todos sus requerimientos de ciudad, con la tradición y el abolengo, expresados en su damero colonial preservado admirablemente. De particular interés es la evaluación del impacto que la actual política de expansión urbana tendrá en el asentamiento en su conjunto, como en la Municipalidad en particular.

La adecuación del estilo de gobierno, en el sentido de abrir la toma de decisiones a la comunidad, de reforzar sistemas de información dinámicos y de modernizar la propia concepción de la función municipal, debe ponerse en marcha en forma urgente.

Trujillo es, desde este punto de vista, una ciudad mediana cuyas características son comparables a las de otras ciudades de similar rango en el país, y tiene la ventaja particular de presentar en la dimensión política un muy alto nivel de consenso.

### C. IBAGUE, COLOMBIA

Colombia se encuentra avocada a partir de 1986 a uno de los más acelerados procesos de descentralización de América Latina, con el decidido apoyo del gobierno central. La Ley de Municipalidades transfiere importantes facultades al Municipio en lo relativo a la promoción del desarrollo local, tanto en la dimensión social como en la económica y la de servicios. Sin embargo, estas facultades, a juicio de los organismos centrales, no están siendo ejercidas eficazmente, debido a la falta de modelos de gestión adecuados, a una cierta inexperiencia en la ejecución de iniciativas de desarrollo, y a algunos elementos relacionados con el centralismo.

La fuerte identidad regional colombiana, la decidida gestión gubernamental y el régimen democrático a nivel local, han contribuido al rápido crecimiento del sector municipal, estimándose de gran utilidad el aporte hecho por el proyecto en cuanto al registro de experiencias exitosas de desarrollo local a partir del

Municipio, así como la propuesta de mecanismos y modelos de gestión mejoradas para el caso de estudio, en la segunda fase del proyecto.

La ciudad de Ibagué, capital del Departamento del Tolima, se encuentra localizada en la región Andina del país, a 200 km de la capital de la República, con una población estimada para este año de 340 000 habitantes.

Caracterizada hasta 1950 como asentamiento de paso hacia la región suroccidental del país, tuvo hasta esa época una débil base económica. En el decenio de 1960 se inició un proceso de consolidación de la ciudad como prestadora de servicios para una zona que se extiende más allá de los límites del Departamento, convirtiéndose en un centro regional.

La consolidación urbana de Ibagué cobró fuerza a partir de 1972, al superar la población los 200 000 habitantes, lo que estuvo acompañado por un fuerte proceso de inversión pública, orientado fundamentalmente a la provisión de equipamiento e infraestructura básica. En 1985, la ciudad, junto con el aumento de su población a 300 000 habitantes, conoció un acelerado proceso de creación de industrias manufactureras, amparadas en ventajas tributarias, producto del desastre de Armero.

Actualmente la administración urbana se proyecta hacia una ciudad de medio millón de personas, concentrando sus acciones en la ejecución de obras de infraestructura que salven el umbral de volumen y cobertura que esto significa y la creación del soporte para una ordenada ocupación del suelo, que se estima deberá ir acompañado de una nueva localización de las industrias manufactureras que habrán de sustentar el proceso de apertura de mercados en el que se encuentra empeñado el gobierno nacional. Elevar la competitividad de la ciudad se transformó así en el objetivo principal del gobierno local en su último período, orientación que se expresó en disposiciones ejemplares como la apertura a la privatización de los servicios, la incorporación de criterios rigurosos de eficiencia en el manejo de empresas de servicios públicos, la coparticipación con el sector privado en la propiedad y desarrollo de las telecomunicaciones y la puesta en marcha de mecanismos administrativos internos para agilizar la toma de decisiones en relación con la inversión pública local.

El Municipio de Ibagué se encuentra decididamente avanzando en la promoción del desarrollo económico local, en base a una estrategia de gestión ampliamente articulada con el sector privado, en todos sus niveles.

La ciudad de Ibagué ha experimentado un acelerado y controlado crecimiento industrial en la década pasada, producto de las legislaciones tributarias preferenciales que tuvieron su origen en la catástrofe del Nevado del Ruiz. Esta legislación ha permitido la localización de fuentes de empleo locales que han promovido el

crecimiento ordenado del asentamiento. Sin embargo, ante la expiración del período de exenciones tributarias, la comunidad en conjunto con la Municipalidad están creando estrategias de desarrollo en base a lo aprendido en este tiempo, con miras a fortalecer aún más el crecimiento económico de la ciudad.

Administrativamente el Municipio se encuentra saneado financieramente y cuenta con un equipo técnico directivo de muy buen nivel. El énfasis puesto en una gestión moderna, participativa y eficiente está dando frutos de gran interés para la comunidad como, por ejemplo, el control comunitario de los servicios urbanos y del avance de los proyectos. Las iniciativas propuestas por la Alcaldía son, en general, bien acogidas, lo que brinda una buena oportunidad para poner en práctica modelos de gestión perfeccionados.

Los desafíos centrales de esta administración son la institucionalización del estilo y los instrumentos de gestión actualmente en uso, garantizando con ello su continuidad. Aunado a esto, otros problemas de importancia son la elaboración de estrategias para controlar la proliferación de los asentamientos precarios de población, garantizar el suministro de agua, el tratamiento intraurbano de las cuencas hídricas, la ampliación de la capacidad de gasto del Municipio y mejorar la cobertura de la red de alcantarillado.

#### D. CORDOBA, ARGENTINA

La ciudad de Córdoba, capital de la provincia del mismo nombre, tiene cerca de 1 200 000 habitantes, lo que la convierte en la segunda ciudad del país. Su crecimiento demográfico es estable; tiene una diversificación productiva de importancia; cuenta con un excelente nivel de equipamiento de servicios, en especial hospitalarios y de educación superior, y de índole recreacional; y no enfrenta graves crisis urbanas en lo relativo a la provisión de servicios, con excepción de la cobertura de las redes cloacales. Una característica reciente es el surgimiento de asentamientos precarios de pobreza extrema en las márgenes de los cauces hídricos urbanos. Otro asunto de importancia en la política de gestión urbana es la consolidación del casco urbano ya existente, toda vez que la ciudad se ha extendido en forma extrema, calculándose en 50% su capacidad de absorber el aumento de la población, sin que deba extenderse el límite ya urbanizado.

Las orientaciones de la gestión se han encaminando a aumentar la eficiencia del aparato municipal (que tiene cerca de 5 000 empleados), traspasando al sector privado algunos servicios. Notable ha sido el caso del transporte urbano (tema recurrente de discusión) y el de la recolección de la basura. El Municipio ha hecho un esfuerzo encomiable por simplificar los trámites, los

códigos y las ordenanzas municipales de urbanización; crear instrumental para promover el desarrollo urbano y sus objetivos (densificación, respeto a la vocación del predio, recuperación del patrimonio, conservación y recuperación del espacio público y consolidación de la volumetría urbana); y actualizar los catastros urbanos a fin de mejorar la recaudación municipal.

La Municipalidad deberá robustecerse en el desarrollo y la promoción social, para lo cual es necesario crear bases de datos sociales. Esta área de gestión permitiría acercar las acciones del gobierno municipal a las del gobierno provincial.

El fenómeno de la pobreza demanda mejores sistemas de cobertura de los servicios básicos de salud y educación; de un mayor acceso de los sectores periféricos; y la búsqueda de mecanismos y estrategias para crear empleos.

En síntesis, el principal desafío administrativo que enfrenta la Municipalidad es la institucionalización de los esfuerzos y estilos de gestión que se han venido dando, en particular en lo referente a la eficiencia municipal, la participación y la incorporación del sector privado. El marcado sentido de identidad del cordobés y el papel político que desempeña la Intendencia son ventajas particulares en este caso.

Los principales desafíos que encara la ciudad son: el suministro de agua potable a los sectores más alejados; la ampliación de las redes cloacales; la consolidación de un modelo de ciudad y de un proceso de urbanización, basado en la actividad del sector privado y orientado por el Municipio hacia la densificación del casco urbano; y el mantenimiento del nivel actual de los servicios. En lo relativo a las bases de información, se considera que las que tiene el Municipio son satisfactorias, si bien debe mejorarse su incorporación al proceso de toma de decisiones y su uso como sustento en la definición de un proyecto urbano que trascienda la dimensión físico-espacial, para que puedan, además, servir de apoyo en la próxima definición del programa de gobierno local.

Las actividades de gestión que se han venido proponiendo en el Córdoba se destacan de las de otras ciudades y Municipios del país, porque la Municipalidad está avocada a articular la gestión con las fuerzas de cambio social y económico de la comunidad; a fortalecer un proceso de gestión participativo; y a fomentar propuestas de administración urbana que incorporen al sector privado en sus distintas expresiones.

Como tareas para el futuro quedan la desconcentración del aparato administrativo --la ciudad se ha extendido demasiado--; el diseño y la puesta en práctica de áreas operativas de planificación; la inversión en obras de infraestructura; y la

incorporación del concepto de calidad de vida a la evaluación y orientación de la gestión municipal.

Desde la perspectiva de la descentralización, el Estado Federal ha establecido la Constitución Nacional y la Constitución Provincial como documentos fundamentales; en forma adicional, cada localidad cuenta con su propia Ley de Municipalidades. Esto hace que el caso argentino sea particularmente rico por su variedad. En este marco, el Gobierno nacional ha venido transfiriendo responsabilidades a los Gobiernos provinciales y municipales. Este es el caso, por ejemplo, de la administración de la salud y educación públicas. La crisis económica por la que atraviesa Argentina ha dado un nuevo impulso a la descentralización de las funciones, como forma de distribuir entre los distintos actores del sector público la carga presupuestaria de operación. Este fenómeno, sin embargo, sería difícil de revertir aun si se produjera una recuperación acelerada de la economía nacional.

El éxito logrado en la administración urbana de la ciudad de Córdoba, la que se sustentó en un agresivo plan de obras municipales, deberá incorporar ahora con mayor fuerza la participación del Consejo Deliberante en la toma de decisiones, como expresión institucionalizada de la participación ciudadana; reorientar la acción municipal para incorporar la dimensión de la promoción del desarrollo económico y social; y desconcentrar el aparato administrativo local en el territorio urbano, ya que por su dimensión es difícil de atender desde el centro.

En el marco de la gestión urbana en la ciudad, cabe destacar el énfasis puesto en el uso y cumplimiento del programa de gobierno, como instrumento orientador del quehacer municipal. Este aspecto fue --y sigue siendo-- fundamental para el manejo del proceso de desarrollo urbano, así como para la administración de todo tipo de procesos administrativos, constituyéndose casi en sinónimo del estilo de gestión imperante.

#### E. TEMUCO, CHILE

Temuco, ciudad capital de la IX Región, cuenta con cerca de 250 000 habitantes. Ocupa un área de 2 600 ha urbanizadas, lo que indica la baja densidad de ocupación que la caracteriza. Como comuna tiene no sólo la mayor concentración urbana de la IX Región, sino una alta población rural asentada en minifundios.

La ciudad ha experimentado un crecimiento explosivo en cuanto a actividad y población, principalmente en el comercio y los servicios, estando por ello muy bien dotada de equipamiento urbano. Como capital de la Región que tiene la mayor concentración de pobreza extrema en el país, es un fuerte polo migratorio, lo que se expresa en tasas que superan el 7% anual; cerca de 50 000

habitantes no cuentan con una urbanización completa y un alto porcentaje habita en situación de marginalidad habitacional.

Junto al cambio en el uso del suelo debido a la ocupación comercial, el otro proceso urbano de importancia es la rápida extensión del casco urbanizado, principalmente mediante acciones del sector público --en especial, programas habitacionales para grupos de bajos ingresos. En este sentido, la ciudad tiene un déficit en la cobertura de agua potable y alcantarillado, en pavimentación y en electrificación periférica.

La Municipalidad no cuenta con un proyecto integral de desarrollo local o, en su defecto, de desarrollo urbano, por lo que destina sus recursos de inversión propia al equipamiento comunitario y a hacer algunas mejoras.

La planta municipal de más de 200 funcionarios se considera insuficiente para enfrentar un escenario de promoción del desarrollo económico y social, toda vez que con dificultad alcanza a cubrir los requerimientos operacionales y de emergencias. Cuenta la ciudad con catastro urbano y social, estudios básicos sectoriales y un banco de proyectos.

En cuanto a su relación con la Región, hay consenso en que un acentuado centralismo caracteriza a la ciudad en su relación urbano-regional. Esto obedece a su función predominante como proveedora de servicios y al hecho de que las inversiones y las autoridades regionales se concentren en ella.

Los desafíos que encara la gestión son: promover un desarrollo sostenido que genere fuentes de empleo estables en la ciudad; diversificar su rol económico; distribuir los beneficios del crecimiento en el resto de la Región; y lograr la interacción efectiva de los distintos actores del sector público, aunada a su incorporación institucional al sector privado en cuanto a la gestión urbana local.

En relación con el gobierno local, el principal propósito ha sido el de reforzar paulatinamente el rol y la capacidad del municipio, al punto que la elección popular de autoridades es ya un hecho cierto. En este contexto, para el caso de Temuco será importante el que el gobierno de la ciudad gane posiciones en cuanto a su responsabilidad en la definición del proyecto urbano, de ciudad y asentamiento que se desee poner en práctica. Ciertamente, este proceso deberá ser participativo y hacer el mejor uso de las oportunidades que el nuevo marco legal permite.

El desafío de dar autonomía al Municipio y dotarlo de recursos e instrumentos para romper con las concepciones centralistas de la gestión urbana, es el principal tema global para el caso chileno.

En particular, el crecimiento futuro de Temuco requiere de mayores fuentes energéticas, especialmente para el crecimiento del sector industrial, lo que deberá acompañarse de una adecuada gestión ambiental. Asimismo, cabe señalar la falta de instrumental de planificación urbana, toda vez que los instrumentos existentes han sido superados por el dinamismo urbano reciente.

Existe consenso en que es necesario que haya coordinación entre los actores del sector público en lo relativo al tema del desarrollo urbano; en que hace falta un proyecto de desarrollo que establezca prioridades y ordene las acciones de cada sector; en que la capacidad técnica que tiene el Municipio es insuficiente para programar el desarrollo de la ciudad; y en que es necesario innovar en la áreas de planificación espacial y avanzar hacia modelos de planificación y gestión combinados, con énfasis en la promoción de las labores de control.

Preocupa principalmente la débil capacidad de expansión que tiene la Municipalidad, lo que afecta negativamente las opciones de crecimiento de la ciudad y amenaza el orden de la administración urbana, la que puede ser superada por el rápido crecimiento local.

Un desafío importante de la gestión del desarrollo local sería la superación de los horizontes de la gestión, los que actualmente son anuales, en base a la programación presupuestaria. Otro aspecto de interés es el creciente sector económico informal, que está cambiando algunos sectores de la ciudad y que, sin duda, se relaciona con un aspecto clave en la gestión local de Temuco: más del 21% de su población está clasificada como de extrema pobreza.

Finalmente, la reinserción del escenario local en el proceso de gobierno democrático abre sin duda importantes oportunidades para mejorar sustancialmente la vinculación de la autoridad local con la comunidad, aspecto central en la consolidación del gobierno local.

## VI. REFLEXIONES EN BASE A LOS RESULTADOS

En primer lugar, se hace una revisión de los supuestos básicos del proyecto, a la luz de los resultados alcanzados. En segundo término, se relacionan los resultados y las hipótesis con respecto a los objetivos que el enfoque de la gestión urbana supone para los gobiernos locales en la región. Por último, se hacen apreciaciones sobre las condicionantes que afectan el desempeño de los Municipios, en particular en las ciudades de tamaño medio.

### A. SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE GESTION

La información detallada sobre los casos de estudio ha demostrado que el enfoque analítico empleado ha sido de utilidad inmediata para las autoridades locales, ya que ha permitido reorientar las estrategias de gobierno actuales. De particular interés ha sido la aceptación gradual de que el concepto tiene mayor alcance que el de administración urbana. Las implicancias de señalar al Municipio como responsable del desarrollo local, y la modificación de los roles que esto conlleva, varían según el caso. En algunos, como en los de Ibagué y Córdoba, la modernización y el estilo de gobierno ya han incorporado elementos de este enfoque, situación que se refleja en las profundas modificaciones que se están haciendo en relación con los tipos de acciones que emprende el Municipio, el instrumental de gestión y las orientaciones del gobierno. Estos casos son los que han experimentado, sin duda, el mayor progreso relativo dentro de la muestra.

En el otro extremo se sitúan Trujillo y Temuco, ambas ciudades con Municipios relativamente débiles y caracterizados por que el personal dedicado a la tarea de modernización es insuficiente; por la falta generalizada de instrumental de gestión adecuado a los procesos de urbanización que se están experimentando; y por la carencia de propuestas globales que den orientación al gobierno urbano local.

En todos los casos existen oportunidades claras en los marcos jurídicos vigentes para perfeccionar las capacidades del gobierno local; su relativo atraso responde al igualmente relativo retraso de los procesos nacionales de descentralización.

El tránsito desde un municipio orientado a la administración, provisión y control, a uno que continúe con esas funciones pero incorporando tareas de promoción, orientación y liderazgo (asociados a su rol de gobierno local), exige modificar la forma de concebir y evaluar a la autoridad y propone espacios innovadores para la propuesta de todo tipo de instrumental, incluyendo las modificaciones a los procesos administrativos, de toma de decisiones, de información y de articulación con la comunidad y el sector privado.

Queda, sin embargo, por desarrollar con mayor precisión el o los modelos que, reconociendo los conceptos de la gestión, informen o ilustren las modernizaciones que se introduzcan a las distintas administraciones locales.

## B. SOBRE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

La validez del examen de la ciudad intermedia o mediana como objeto de análisis, partió de la hipótesis que en este particular escalón de nuestros sistemas de asentamientos se estaban y están desarrollando procesos acelerados de urbanización, con una creciente participación en la generación de riqueza en los países, y en donde, además, existe un vacío en cuanto a modelos e instrumental de gobierno, en especial en lo relativo a los procesos de descentralización del aparato público que están en curso.

En este sentido, la investigación ha permitido confirmar las hipótesis, puesto que todas las ciudades seleccionadas presentan tasas de crecimiento demográfico y económico que superan los promedios nacionales. Asimismo, es común que en este tipo de asentamientos haya una autoridad claramente reconocida, que disponga de los recursos financieros necesarios para crecer, cuyas facultades vayan en aumento, y que tengan respaldo y responsabilidad políticas. Estos aspectos se deben traducir en un fortalecimiento de la función del municipio en el desarrollo local.

Resulta claro que, dado que los procesos de descentralización se iniciaron hace poco, el grado de desarrollo relativo de los gobiernos municipales en estas ciudades es bajo. Se está viviendo, más bien, una etapa de experimentación, en el mejor de los casos, y de toma de conciencia, en la mayoría de ellos. Los espacios que se están perfilando como horizontes de acción para los municipios locales deberán ser abordados paulatinamente por las estructuras de la administración local. Parte importante de este proceso deberá ocuparla la precisión de los instrumentos, modelos y sistemas de gestión, además de la incorporación de renovadas lecturas de la función, alcance y propósitos del gobierno municipal.

De particular importancia ha sido reconocer que en todos los casos las orientaciones de modernización del municipio apuntan a la

reproducción de modelos asociados a asentamientos de tipo metropolitano. En este sentido, la ciudad mediana ofrece la oportunidad de programar estrategias de desarrollo que reconozcan los aspectos específicos de su escala, haciendo uso por ello de los recursos de todo tipo que allí se dan. Ya se hizo mención de la oportunidad que brinda el reconocimiento del alcalde como figura, y del municipio, como institución. Debe también mencionarse la dimensión espacial como ventaja: el tamaño del asentamiento y las relaciones sociales y económicas que en éste se dan encierran importantes valores asociados con la calidad de vida urbana que, si son bien manejados, pueden constituir un buen soporte para el diseño de políticas de todo tipo. Otro aspecto relacionado es el relativo y rápido consenso que puede alcanzarse en la identificación de necesidades y priorización de los proyectos.

### C. EN RELACION CON LOS SUPUESTOS BASICOS DEL PROYECTO

Dos fueron los supuestos centrales que dieron marco al trabajo. El primero fue que en los países se estaba dando un proceso de descentralización y, el segundo, que este mismo proceso coloca al municipio en un lugar privilegiado como institución receptora de las iniciativas nacionales.

En cuanto a la descentralización, ha sido claro que el mayor nivel de desarrollo institucional y de vanguardia de gestión se da en los dos países que con mayor claridad han tomado las tareas asociadas al fortalecimiento de los aparatos locales de gobierno. Argentina, con una historia como país federal, ha visto acrecentada la función de los gobiernos provinciales y municipales por el traspaso --asociado a la crisis del gobierno nacional-- de funciones sobre la entrega y el control de diversos procesos, en particular los asociados a la provisión de atenciones y prestaciones sociales. Colombia, mediante diversas modificaciones legislativas ha buscado con especial fuerza la consolidación de una nueva institucionalidad que responda a la característica nacional de claro regionalismo. En ambos casos se encuentran fortalecidas las autonomías locales, desconcentrados casi todos los servicios y, en general, fortalecidas las capacidades financieras de los organismos descentralizados.

La situación de Honduras es especial en tanto la ciudad analizada no es representativa del nivel general de desarrollo del sector municipal y, por lo tanto, del proceso de descentralización nacional. Más bien, parte importante de los desafíos que enfrenta la Municipalidad radica en la aplicación e interpretación del marco legal vigente, no exento de contradicciones e impresiones. La administración local ha debido conjugar su dinamismo con el relativamente más lento desarrollo del instrumental legal y normativo para la acción municipal. En este sentido, Honduras cuenta con una ley reciente de municipalidades, y con un propósito

y proyecto de modernización del Estado que necesariamente considera los aspectos relacionados con la desconcentración, descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.

En el caso de Chile, el país cuenta con un proceso de descentralización y modernización del Estado desde hace más de una década, que en lo atinente al proyecto, contribuyó decididamente al desarrollo del sector municipal a partir de 1981. Merced a este proceso el sector tiene en el país un grado importante de consolidación en lo que a instrumental de administración se refiere. Asimismo, en este caso, el municipio es el principal agente en la canalización de los programas nacionales derivados de la política social, lo que es digno de destacar. Sin embargo, el municipio chileno debe aún incorporar a su gestión la democracia como estilo de gestión, una mayor autonomía en la definición de programas de desarrollo local y el equilibrio financiero sectorial. En otras palabras, existe una buena capacidad de administración, innovadoras estrategias de incorporación del sector privado, buenas experiencias en la promoción del desarrollo social, pero se está aún lejos de alcanzar la consolidación del municipio como agente y promotor del desarrollo social, económico y espacial del asentamiento.

Finalmente, en el caso del Perú, donde la crisis ha sido más fuerte, se está en el proceso de consolidación del aparato descentralizado de nivel regional, con sólo alcances iniciales a nivel local. Asociado esto a la falta generalizada de recursos en el sector público, se tiene que el municipio actúa sobre bases administrativas superadas por los hechos y con relativamente altos niveles de autonomía y discrecionalidad en la recaudación, programación y gasto de sus recursos. Ciertamente que, considerando el marco general de acción del municipio peruano, son de destacar los esfuerzos que a partir de la municipalidad se orientan a mantener la ciudad exenta de conflictos sociales de importancia, y a disponer parte importante de los recursos municipales a tareas relacionadas con la mantención de dicho equilibrio. La estrategia de gestión se aparta así de las áreas tradicionales y avanza en su función de mediación política a partir de los recursos de que se dispone.

En síntesis, puede decirse con propiedad que existe una correlación directa entre los procesos de descentralización y el nivel de consolidación de la autoridad local y que en aquellos casos en que el ritmo de cambio estructural ha sido lento, la autoridad y la realidad local tienden a tomar determinaciones de emergencia. Esto que en sí puede no constituir sorpresa es, sin embargo, importante, toda vez que destaca el riesgo que se corre, en particular en relación con ciudades medianas, en el sentido que se pueden estar dando dinámicas que marcadas por la emergencia estén generando condiciones estructurales de alto costo futuro.

En relación con el desarrollo económico y social como dimensión de la acción municipal, en general en los casos estudiados, esto se trata como subproducto de las acciones de adelanto propuestas por el municipio. Rara vez encontramos acciones específicamente encaminadas a objetivos de esta índole, lo que además se traduce, también en general, en la ausencia de manejo de indicadores de impacto que registren estas particulares dimensiones. Sin embargo, en todos los casos se reconoce que ésta debiera ser una acción preferente del municipio, considerándose como principal obstáculo la falta de bases de información adecuadas, de instrumental de promoción y de procedimientos. Mención especial merece el esfuerzo que con diversos resultados se realiza en la caracterización de la realidad socioeconómica local.

La dimensión de la participación es un paradigma de la administración local que se recoge en todos los casos y que, como es de esperar, presenta numerosas y diversas expresiones. En todos los sistemas de gobierno local existe al menos un consejo o grupo asesor institucionalizado de asistencia a la alcaldía. También es sistemática la presencia de organizaciones de representación barrial que desempeñan diversas funciones en la administración de la ciudad. Sin embargo, el tema requiere mayor desarrollo toda vez que, en general, estos cuerpos carecen de la adecuada capacitación o conocimiento del quehacer municipal, participan sólo marginalmente en la toma de decisiones sobre las inversiones y acciones que emprende el alcalde y no contribuyen en forma efectiva a servir de canal de comunicación con la comunidad y de representación de ésta. Este es otro importante aspecto al que debe prestarse mayor atención.

En relación con el segundo supuesto que dice relación con que son precisamente las unidades institucionales descentralizadas a las que les cabe el papel de promoción de la descentralización, se ha podido comprobar que son justamente estos municipios de mayor dinamismo relativo los que están demandando de los sistemas nacionales más agilidad y consistencia en el proceso de traspaso de atribuciones y recursos. Esto es de particular interés porque da cuenta de la aceptación del proceso como una oportunidad para el desarrollo local, porque la presión en el proceso no es sólo autoinducida en el nivel central, sino que ahora se comparte y, en algunos casos, es superada por la que viene de la localidad y porque, como se señaló, ante las tardanzas de los aparatos centrales se dan acciones espontáneas a nivel local.

#### D. EN TORNO A LAS HIPOTESIS DE ACCION EN GESTION LOCAL

Del marco conceptual descrito se extraen las tres dimensiones que representarían las principales modificaciones en los campos de acción y de enfoque de los municipios, al hacer efectivos los cambios inducidos por la descentralización como paradigma de organización, y las ideas que informan el concepto de gestión.

Así, entonces, consideramos al inicio que la gestión urbana local debería incorporar al quehacer del gobierno local la problemática de la productividad del asentamiento, del desarrollo económico y su corolario en la atención a los problemas del desarrollo social y de la pobreza, y el gran tema de velar por lo que ha dado en llamarse la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Al examinar los resultados de investigación es claro que las tres dimensiones constituyen efectivamente grandes horizontes de la gestión local, al punto que en algunos casos se dan ya pasos preliminares en la incorporación al trabajo de los municipios analizados.

En cuanto a incorporar la dimensión de la productividad urbana a la gestión en los casos en que esto se da, se asocia claramente a un estilo de gobierno que podría caracterizarse como gerencial, es decir, que pone un acento importante en la evaluación del efecto de las acciones de inversión y promoción, que opera en función de un programa asociado a un conjunto de objetivos, y que avanza incluso más allá de los marcos legales en el afán de concretar las propuestas urbanas. La incorporación de criterios de gestión con énfasis en la productividad, la eficacia y la eficiencia no sólo de la administración sino que de la ciudad en sí enfatiza, en el plano de las estrategias, la preocupación por mejorar la competitividad del asentamiento en cuanto a calidad de servicios urbanos, de servicios públicos, de equipamiento, de atención municipal.

En el sentido opuesto, se dan también administraciones que no han podido incorporar este tipo de lecturas a su quehacer, lo que se asocia a la falta de un proyecto orientador del gobierno local, a situaciones de crisis nacional o institucional, o a la falta de atribuciones, personal y modelos que sirvan para este fin. Es característico el trabajo en respuesta a demandas cotidianas, la desarticulación entre las distintas actividades y reparticiones municipales, la noción de que el municipio está siendo superado en su capacidad por la dinámica urbana en todas sus dimensiones.

En relación a la incorporación de instrumental y procesos que respondan a este sentido y orientación, se dan ejemplos de interés que, en general, se desarrollan con carácter de experimentación y que por lo mismo deben enfrentar su consolidación en los estilos de gobierno de cada Municipio.

La superación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social representa, a la luz de los casos examinados, una constante que marca al municipio de América Latina. Con diferentes métodos, en la mayoría de los casos en forma incipiente, es un área en la cual desde la perspectiva de la descentralización, se incorpora recientemente el municipio. Hecha la excepción del caso chileno, en donde como se señalara existe un buen acervo de instrumental de diagnóstico y administración de programas sociales,

en el resto de los casos la aproximación al tema nace de las necesidades locales; las demandas se satisfacen con recursos municipales; en general, no responden a estrategias o políticas nacionales de atención a los sectores de pobreza extrema; y, por lo mismo, ofrece, desde el punto de vista de la experiencia acumulada, una variedad de gran interés.

La dimensión más crítica parece ser la falta de información sistematizada, la consecuente aproximación asistencial de los programas y, en general, la ausencia del dimensionamiento del impacto que en la ciudad y en la administración municipal tiene este fenómeno. Solamente la consideración de los costos que implica la mantención de determinados estándares de provisión es de magnitudes enormes y ciertamente condiciona la gestión del gobierno local.

Por otra parte, existe en casi todos los casos el acuerdo de que éste es un tema que requiere para su solución de la participación de numerosos agentes sociales, incluidos los mismos destinatarios y receptores de políticas y programas y que, por lo mismo, al municipio le correspondería entre sus responsabilidades la movilización y coordinación de estos diversos agentes.

Finalmente, en relación al surgimiento de la temática ambiental como área de acción del municipio, cabe señalar que todos los municipios han desarrollado desde siempre funciones relacionadas, a lo menos, con la recolección y disposición de residuos domiciliarios, de barrido y aseo de espacios públicos, de ornato y mantención de áreas verdes y recreacionales, incluso de manejo de plagas y pestes. Asimismo, en el saneamiento básico, la responsabilidad y función municipales son claras (agua potable, cloacas y alcantarillados, drenajes y cementerios). ¿Cuál es, entonces, el nuevo desafío? Fundamentalmente, el desarrollo de acciones de coordinación entre los distintos agentes y agencias; la promoción de estrategias integrales de atención a las serias crisis ambientales que están surgiendo en estas ciudades de acelerado crecimiento industrial y demográfico; salvar con éxito el cambio de escala y, por tanto, de complejidad que en esta dimensión están viviendo; e incorporar la dimensión de impacto ambiental a la evaluación de los proyectos, haciendo esfuerzos por preservar los equilibrios ambientales que están siendo amenazados por el desarrollo.

En otras palabras, evitar la reproducción inconsciente de los errores cometidos en asentamientos mayores en las décadas pasadas. Prevenir más que curar. Es claro que este esfuerzo se relaciona e integra con las otras dimensiones y objetivos, al ser parte integral del análisis de eficiencia y tener como uno de sus componentes centrales los costos ambientales que trae la pobreza urbana.

## VII. CONCLUSIONES

Es claro que las ciudades intermedias o medianas, en particular las que ocupan una cabecera departamental o regional, son actores importantes en el proceso de urbanización de los países de la región. Esto, por cierto, es más claro en países con tradiciones de mayor regionalismo, en sociedades y gobiernos donde se dan con más fuerza los procesos de descentralización, y en donde los impactos de las reformas macroeconómicas se han hecho sentir con más fuerza.

También consideramos que el auge relativo de este escalón urbano representa una oportunidad importante en relación con procesos más equilibrados de asentamiento poblacional y, sobre todo, de desarrollo económico. Esto, por diversas razones, está siendo claramente percibido por la población que en términos relativos está privilegiando como destino migratorio a la ciudad mediana. En encuestas de opinión realizadas como parte de uno de los casos de estudio, se identificó como explicación, más allá de la tradicional asociada a oportunidades de acceder a servicios y empleo, el rescate de un nivel de calidad de vida considerado como 'más humano'.

En relación con esto es de importancia destacar que el momento actual, marcado por el dinamismo y al mismo tiempo por la sorpresa y la inexperiencia administrativa, es particularmente propicio para el desarrollo de acciones que se encaminen a dotar a las administraciones locales de nuevos sentidos de acción, a la vez que ofrece la oportunidad de explorar alternativas innovadoras a los estilos de desarrollo urbano y de administración que han sido tradicionales en América Latina.

La tarea es entonces de doble orientación. Debe abordarse la modernización y el fortalecimiento de los gobiernos locales para dotarlos de capacidades y conceptos que le faciliten el rol de liderazgo en la promoción del desarrollo local y, a la vez, hay que avanzar en el desarrollo de las propuestas de ciudad, de los proyectos (incluido, por cierto, el trabajo de las imágenes), que sirvan de catalizadores en la articulación y coordinación de los muy diversos gestores y actores del desarrollo urbano. Esto implica modificaciones en los estilos de gobierno en tanto abrir y compartir la toma de decisiones, en los mecanismos e instrumental de trabajo, en la tipología de lo que se considera como productos de la gestión municipal y en la incorporación de nuevos elementos e indicadores.

Lo impactante del estudio es verificar que estos procesos se están dando en forma espontánea, siendo la principal contribución de nuestro trabajo en esta etapa la sistematización analítica, la creación de vínculos de cooperación horizontal y la capacitación en el manejo conceptual. En la segunda fase del programa se dará asistencia técnica en la preparación de sistemas de gestión, instrumental y puesta en práctica de ellos.

Cabe hacer algunas reflexiones sobre los elementos que, asociados al tema de la gestión, se traducen en aspectos clave del gobierno urbano local.

Es evidente que en la evaluación de los resultados actuales de gestión en los casos, sobresalen como elementos necesarios para una gestión efectiva, en primer lugar, la personalidad y el carisma de los alcaldes. Todos los alcaldes de los casos juegan papeles decisivos en la conducción de las instituciones municipales y en la presentación del municipio ante la comunidad. Esto que parece obvio marca, sin embargo, una condición estructural de la gestión, la que puede interpretarse como recurso de gran alcance, pero también como limitación. En cuanto a los recursos, es sorprendente la capacidad de movilización social y de los recursos que tiene la autoridad en esta escala del asentamiento. Se conjugan allí la escala de la ciudad, que permite contactos personales a diversos niveles, la visibilidad asociada a las acciones del municipio, el estrecho control indirecto que hace la comunidad y la proximidad con la prensa local. Son, en este sentido, auténticos motores de la ciudad y deben, por lo tanto, ser explícitamente incorporados a las acciones de mejoramiento de todo tipo.

En relación con los riesgos, los principales son: la descoordinación con el aparato administrativo; el voluntarismo en la definición de prioridades; y la toma de decisiones sin el necesario respaldo técnico, todo ello impulsado por el afán de logro opuesto a la dimensión temporal de su mandato y, en no pocas ocasiones, a estructuras administrativas lentas y burocráticas.

Otro elemento de gran importancia ha demostrado ser la existencia de un equipo de dirección consolidado, con sentido de misión, profesionalmente calificado y comprometido con la autoridad. Los aspectos de coordinación con el alcalde son aquí fundamentales.

La existencia de un plan de gobierno, que se traduzca en una estrategia de acción es fundamental como elemento de gestión. Esto permite la ordenada ejecución de los programas, la toma de decisiones globales, responder a la comunidad y dar orientación y sentido al gobierno local. La ausencia de un elemento como éste promueve y caracteriza administraciones de corto plazo, con escasa capacidad de influir en los destinos del asentamiento.

La existencia de un sistema de participación en diversos niveles contribuye notablemente a dar solidez a las determinaciones del municipio, a dar continuidad a los programas y permite incorporar recursos a la gestión.

El conjunto de problemas y situaciones que enfrentan las ciudades estudiadas (acelerado crecimiento, alto porcentaje de población pobre, deficiencias en la provisión de servicios básicos, creciente deterioro ambiental, procesos de consolidación democrática e institucional y distintos grados de avance en la propuesta de mecanismos innovadores de administración que respondan a las nuevas tareas) permite agrupar a grandes rasgos los frentes que pueden ser abordados en relación con la cooperación, los que deben acotarse y definirse caso a caso.

Un lugar de importancia ocupa el apoyo a la formación de unidades y procedimientos de planificación local que avancen hacia estilos de planificación estratégica e indicativa, superando el rol clásico de corte normativo y controlador. Un aspecto esencial en este sentido es también incorporar a las actividades de planificación espacial ya establecidas, otras relacionadas con la planificación del desarrollo económico y social, con el tema de los recursos naturales de todo tipo y con instrumentos de planificación y toma de decisiones que acerquen a la comunidad al proceso de gobierno.

El fortalecimiento de unidades de gestión ambiental ocupa también una alta prioridad en las demandas que se originan del proyecto. Existe conciencia de las necesidades de sistematización del trabajo municipal en el tema, dotando al municipio de un adecuado manejo instrumental, además de modelos de organización y proyectos específicos.

La capacitación a representantes de la comunidad en los procesos de desarrollo urbano y manejo administrativo municipal es de importancia para hacer más efectiva la gestión de este importante actor del gobierno local.

A nivel instrumental dos elementos sobresalen entre numerosas acciones específicas: el manejo de bancos de proyectos municipales no sólo como registro de ideas, sino como concepto administrativo ordenador del trabajo, por lo tanto, y el diseño y articulación de bancos de datos y sistemas de información para la toma de decisiones.

Por último, la cooperación en la reorganización administrativa debe asociarse a la puesta en práctica y la actualización del marco legal de acción a objeto de hacer operativas las propuestas. En este aspecto en particular se dan, en casi todos los casos, espacios y oportunidades para el trabajo municipal que no han podido ser traducidas en acciones específicas.

### Notas bibliográficas

1/ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución, Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.4; y Hardoy, Jorge E. y David Satterthwaite, Small and Intermediate Urban Centres: Their Role in National and Regional Development in the Third World, Inglaterra, Hodder and Stoughton/International Institute for Environment and Development, 1986.

2/ CEPAL, Los asentamientos humanos intermedios en las estrategias de organización territorial en América Latina y el Caribe (LC/G.1375), Santiago de Chile, 1985; Sabatini, F. y R. Jordán, La crisis urbana: elementos conceptuales para una aproximación ambiental, (LC/L.387), Santiago de Chile, CEPAL, 1986; y R. Jordán, Distribución de población, medio ambiente y desarrollo; estrategias relevantes (LC/L.561), Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

3/ Naciones Unidas, "World Urbanization Prospects 1990", Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos Internacionales, 1991; y "América Latina: porcentajes urbanos, 1990" en Boletín Demográfico, Año XXIV, N° 47, Santiago de Chile, CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), enero de 1991.

4/ Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s, Washington, D.C., The World Bank, 1991.

5/ CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.