

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.977
25 de marzo de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTION URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

*/ Este trabajo fué preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, como parte del proyecto NED/90/005 "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", financiado por el Gobierno de Holanda. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

91-3-403

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
A. PRINCIPIOS DE ACCION	2
1. Promoción y fortalecimiento del proceso de descentralización	2
2. Focalización en la mejora de los procesos de gestión	3
3. Privilegio al desarrollo sustentable con participación	3
4. Ajuste a las especificidades locales	3
B. DEFINICIONES CONCEPTUALES	4
1. Los espacios y elementos de la gestión urbana..	4
2. La participación en la gestión urbana	5
3. Las ciudades de tamaño medio	6
4. El énfasis en la superación de los obstáculos en los procesos de gestión local	7
5. El rol de la planificación	7
C. SUPUESTOS DE LA GESTION URBANA	8
1. Proceso de descentralización	8
a) Desconcentración administrativa	8
b) Desarrollo local	9
c) Participación y democracia local	10
2. El municipio: centro de la gestión	11
D. OBJETIVOS DE LA GESTION URBANA	12
1. Mejorar la productividad y la eficiencia urbana	12
a) Financiamiento	14
b) Regulación y legislación urbanas	14
c) Infraestructura, servicios y equipamiento ..	15
d) Operación y mantenimiento	16
e) El gobierno local en sí mismo ..	17
2. Superación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social	18
3. Asegurar la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano	19

E.	AREAS Y PARAMETROS DE EVALUACION DEL PROYECTO	20
F.	ENFOQUE DE LA COOPERACION TECNICA	22
G.	METODOLOGIA DE TRABAJO	22
H.	AREAS TEMATICAS DEL ESTUDIO	24
1.	Perfil diagnóstico del asentamiento	25
2.	Marco legal-institucional de gestión y roles del sector público	26
3.	Sistema de toma de decisiones, planificación y programación	26
4.	Areas y puntos críticos de administración	26
5.	Principales desafíos de la gestión local	27
I.-	REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO	27

INTRODUCCION

Las presentes notas apuntan a delimitar conceptualmente el trabajo del proyecto de asistencia técnica en gestión urbana a un grupo selecto de ciudades de tamaño medio en América Latina.

Su objetivo es contribuir a especificar el enfoque tanto de la fase de investigación y estudio de casos del proyecto, como la de las propuestas y acciones de asistencia técnica propiamente.

El proyecto se enmarca dentro de las actividades de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, la que a través de su Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, formuló y ejecuta el presente proyecto, con el apoyo del Gobierno de Holanda.

En su formulación el proyecto considera la ejecución de cinco estudios de casos con miras a identificar necesidades locales de asistencia técnica en administración local del desarrollo urbano, así como las dimensiones comunes del proceso de descentralización en distintos países del área. Esto, con el objeto de contribuir a la cooperación horizontal entre gobiernos y a la formulación de recomendaciones de alcance generalizado.

Se hace necesario entonces establecer los elementos conceptuales que permitirán dar continuidad y homogeneidad al proyecto.

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. Esta crisis se resume en un acelerado proceso de urbanización en América Latina, desacompañado las más de las veces de la provisión de elementos de infraestructura y equipamiento básicos para el sostenimiento de la población. Así entonces la urbanización acelerada se ha visto acompañada por 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.

A lo anterior se suma 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 nuestros asentamientos.

Al considerarse regionalmente, el proceso de urbanización parece indicar que las tendencias de crecimiento urbano, aunque aún concentradas en asentamientos primados o metropolitanos, apuntan también con fuerza al desarrollo de ciudades intermedias o de sistemas regionales de asentamientos. Así entonces, 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 por lo tanto de la mera reproducción de aquéllos implementados en centros de jerarquía y complejidad mayores.

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.

A. PRINCIPIOS DE ACCION

El esfuerzo de la CEPAL y del aporte del Gobierno de Holanda al financiamiento del proyecto, se suman a un conjunto de acciones que la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos ha venido desarrollando con el fin de apoyar el fortalecimiento de los gobiernos locales y del sector municipal de la administración urbana, en las áreas de planificación y gestión del desarrollo urbano y, más ampliamente, al proceso y productos del asentamiento humano. Los principios de acción que orientan el presente proyecto son así:

1. Promoción y fortalecimiento del proceso de descentralización

En este sentido, el proyecto se enfocará preferentemente en aquellos elementos que contribuyan a promover o fortalecer el proceso de descentralización de la gestión y administración urbanas. El proceso de descentralización apunta a la formación de una institucionalidad sólida a nivel local, que busque elevar la eficiencia de la administración de nuestros asentamientos, que reconozca al gobierno como contribuyente al proceso de desarrollo nacional en razón de un eficiente y eficaz manejo del asentamiento urbano, permitiendo adecuar las iniciativas de cambio al perfil local en sus dimensiones económica y social.

2. Focalización en la mejora de los procesos de gestión

El concepto de gestión supone que la autoridad local agrega al marco tradicional de administración urbana, tareas relacionadas con la promoción del desarrollo. El proyecto considera, por lo tanto, de fundamental importancia la mejora del proceso de gestión, área en la cual intenta concentrar sus esfuerzos. En este sentido adquieren relevancia aspectos relacionados con temas legislativos, de financiamiento, de operación, de toma de decisiones y competencias de las autoridades locales, de manejo específico del programa de inversiones y presupuestos, sistemas de recopilación de información, y otros.

La noción fundamental detrás de ello es que el asentamiento, sus características físicas y su potencial de soporte al desarrollo social y económico, está en gran medida determinado por los procesos administrativos que definen la toma de decisiones y acciones en el escenario local. El análisis e intervención sobre el proceso de administración y gestión local es tan determinante como el de las acciones de inversión encaminadas a la reducción de los déficit de todo tipo que caracterizan a nuestras ciudades. El aparato local de administración urbana debe ampliar su marco de trabajo por sobre la provisión de servicios e infraestructura básicos, incorporando a su accionar aspectos relacionados con el desarrollo económico y social.

3. Privilegio al desarrollo local sustentable con participación.

Asimismo, la búsqueda de opciones y modelos de gestión que privilegien un desarrollo local sustentable, con énfasis en la participación comunitaria y la equidad como principios, caracterizará las distintas etapas y productos del proyecto. La participación se define aquí como un instrumento más de gestión que permitirá adecuar las acciones de desarrollo a los entornos sociales específicos de cada localidad, contribuyendo de paso a la más equitativa distribución de las mismas.

4. Ajuste a las especificidades locales.

La rica superposición de tamaño, marco institucional simple (o al menos de no excesiva complejidad), y procesos administrativos directos, que se entiende caracteriza a los asentamientos de tamaño medio, debiera ayudar a la conformación de modelos de gestión que aun cuando respetando las características propias de cada localidad, sean transferibles a distintas situaciones en la región.

La riqueza conceptual en torno a las oportunidades que presenta la gestión local del desarrollo ha sido ampliamente discutida, estimándose que el proyecto ofrece la oportunidad de

reflexionar en tanto y cuanto a su aplicabilidad a situaciones y desafíos específicos de gestión local.

El municipio se concibe entonces como un facilitador y promotor de las acciones de mejoramiento y desarrollo, concentrando parte de sus recursos en el logro de la más efectiva coordinación entre los distintos actores del escenario local, enfatizando por ello la toma de conciencia en relación al medio urbano y la participación en distintas formas, como elemento de apoyo al gobierno local.

B. DEFINICIONES CONCEPTUALES

1. Los espacios y elementos de la gestión urbana

La delimitación de los espacios y elementos de la gestión urbana es central al proyecto toda vez que el concepto en sí mismo encierra una aproximación propositiva en relación al proceso ya tradicional de administración del desarrollo urbano.

Una primera reflexión debe referirse a que el concepto de gestión implica para la autoridad local una modificación de sus roles 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 solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos. La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento propio del concepto de gestión urbana, es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura (que por lo tanto evalúa su gestión en función de la consecución de ciertas metas de adelanto), hacia otro que recogiendo la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como facilitador de procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto privado-público, la privatización de

los servicios, la planificación de carácter indicativo, un revisado concepto en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos, la coordinación como elemento central y no sólo adjetivo, etc.

Así, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso 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 presenta 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 contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos, información, etc. 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.

2. La participación en la gestión urbana

La apertura de los gobiernos locales, caracterizada por la incorporación de la participación al sistema de administración, la salida al terreno en búsqueda de la realidad (y no sólo la definición de ésta al interior del edificio consistorial), permitirá identificar opciones diferentes de enfrentamiento y solución de los problemas, ampliar la capacidad de generación de iniciativas locales que contribuyan a la identificación del gobierno local con su comunidad, al desarrollo de la capacidad de crítica y autocrítica en el marco de autoridades de representación democrática, y a la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales en torno a proyectos y programas de adelanto local. Luego, cambian o debieran cambiar positivamente las relaciones entre el municipio y la comunidad, entre el municipio y el gobierno central, entre el sector público y el privado en la escala local, etc. 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, gestor/actor no sólo es el agente público (sujeto del presente proyecto); lo es también todo aquel individuo

o agrupación que idea, promueve, ejecuta y administra acciones de desarrollo en el territorio local. Sean éstas físicas, sociales, económicas, o de otro tipo. Se caracterizará el gestor porque en la búsqueda de la materialización de sus iniciativas deberá coordinarse con otros gestores, fijar prioridades, promover economías de todo tipo, aportar con su proyecto a otros, etc.

Central a 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 el maximizar las oportunidades, reducir los costos, y la más equitativa distribución de los mismos.

El marco del proyecto entonces 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 del sistema de administración municipal situarse entre la comunidad, sus necesidades y carencias, y el sistema nacional de administración pública con sus reglamentos, recursos de operación e inversión, instituciones, marco jurídico, político, etc. En este contexto debe buscar ampliar al máximo sus capacidades 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 ser implementadas con recursos locales y/o nacionales.

3. Las ciudades de tamaño medio

En relación a los asentamientos de tamaño medio o intermedios como objeto de estudio. En la diferente literatura de apoyo al proyecto se sugieren diversas formas de definición de la ciudad o centro urbano intermedio. Además de las razones expuestas al inicio de estas notas se puede asumir que un asentamiento intermedio es todo aquel que por no constituir área metropolitana o pequeño núcleo rural, ofrece un equilibrio entre las oportunidades que genera la ciudad y las desventajas o deseconomías de un asentamiento metropolitano no controlado.

La tendencia observada a la disminución del crecimiento de las áreas metropolitanas y al mayor crecimiento de las ciudades intermedias, parece indicar que para el contexto latinoamericano se están haciendo evidentes las ventajas comparativas de estas últimas. Dichas ventajas, en el escenario regional, están condicionadas por la casi generalizada debilidad de la administración pública y su incapacidad de administrar situaciones

complejas como las presentes en las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades intermedias pueden presentar otras ventajas como: más eficientes economías de escala, una relación sustentable con su entorno natural y un tipo de gestión con mayores grados de participación. Sin embargo, es difícil generalizar este concepto para la realidad latinoamericana. Se espera que futuras investigaciones den mayor sustento a este supuesto.

4. El énfasis en la superación de los obstáculos en los procesos de gestión local.

La gestión urbana propenderá entonces a la solución de los cuellos de botella, a la reducción del roce o fricción, que dificultan la concreción de las iniciativas de desarrollo, así como a la materialización de las oportunidades de mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe.

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

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

5. El rol de la planificación

En este contexto la planificación es una herramienta o instrumento que debiera apoyar y contribuir a una informada toma de decisiones, no por ello constituyéndose en la forma de gobierno. Entre las áreas temáticas a resolver, referidas a la planificación local, están entre otras: la definición de cómo se inserta y relaciona con la planificación central; la creación de instrumentos de diagnóstico y preparación de proyectos que se ajusten a las capacidades y recursos del aparato público local, y que a la vez contribuyan a la participación comunitaria; la tecnificación

gradual de las propuestas de planes y modelos de gestión; mecanismos para la concertación de intereses y actores para el logro de fines específicos; la reflexión permanente en torno a las opciones más adecuadas para la solución de los problemas; la conceptualización de estos como fuente de oportunidades; el progresivo enriquecimiento de su acción más allá del plano o modelo físico; la introducción de conceptos operacionales como negociación, evaluación de proyectos, etc.

C. SUPUESTOS DE LA GESTION URBANA

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

1. Proceso de descentralización

Como se indicó, el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en los países del área 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, estos pueden agruparse en tres, los que en general se entremezclan en la literatura:

a) Desconcentración administrativa

La verificación de los costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de los servicios e inversiones de desarrollo que tienen lugar en el escenario local, ha hecho sugerir que el gradual traspaso de estas funciones de administración al ámbito municipal reportará beneficios al proceso de desarrollo urbano. Sin ser exhaustivos, entre las ventajas que se prevé tenga la gestión local para enfrentar estas decisiones están: el conocimiento detallado de la realidad socio-económica 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 socio-económica que

permite mejorar la focalización del gasto público corrigiendo así faltas de equidad, la generación de tipologías de proyectos que se ajusten a la realidad local en todas las dimensiones de su geografía natural y humana; la posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en la determinación del proceso y productos de mejoramiento urbano; la mejorada condición de control que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración del asentamiento; etc.

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

Como proceso, la desconcentración administrativa puede iniciarse con la deslocalización de oficinas públicas que aún mantienen su perfil de centralismo, seguir por el traspaso de algunas actividades en administración (ejecución de diagnósticos de necesidades, catastros, empadronamientos, orientación de demandantes del servicio, etc.), para ir incrementalmente aumentando la discrecionalidad de la autoridad local en la definición de los programas y proyectos de atención, de las prioridades, y generalmente al final de este proceso, la asignación del recurso, la supervisión del gasto y la evaluación de los resultados. Este proceso gradual desde la administración del recurso predeterminado, al control total de la política sectorial local, se debe acompañar por la capacitación sistemática de los agentes locales así como de una gradual mejoría del aparato global de administración.

La búsqueda de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración constituye el elemento de mayor importancia en la desconcentración administrativa de los servicios y funciones del aparato público.

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

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

b) 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 otra. De este modo el sector de la administración local se debe insertar activamente en las estrategias de desarrollo nacional, en particular en lo relacionado con el impulso al crecimiento económico, y en la mejor colocación de los esfuerzos de asistencia social que acometa el país. Las ventajas antedichas en relación a las oportunidades que tiene el gobierno local de contribuir a los objetivos de la desconcentración administrativa, toman fuerza al incorporar el objetivo de desarrollo, puesto que en este estadio el municipio tiene un mayor grado de influencia en la decisión del modelo y oportunidades de desarrollo que tiene la localidad. La gradual consolidación administrativa para la consecución de este objetivo demanda del sistema municipal el manejo de información social y económica no tradicional 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 específicos, técnicos y legales, para su puesta en marcha.

No puede por ello descuidarse este nuevo rol 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.

c) Participación y democracia local

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

Los alcances que 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 excluye como recurso los esfuerzos que espontáneamente realiza la población en la habilitación, mantención y operación del medio urbano. Si se cruza este fenómeno con la evidencia 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, recursos y capacidades de la población, sumándolas a

las propias, de modo de contribuir a la generación del entorno urbanizado.

La participación, sin embargo, ofrece otras oportunidades además de la obtención de nuevos recursos. Es también el supuesto que la participación de la comunidad organizada contribuye a la equidad en el gasto e inversión, a la democratización de la sociedad porque insta al logro de acuerdos en torno al medio habitacional, al mejor desempeño de las funciones por parte de la autoridad local sometida al control por parte de los representantes de la comunidad, a la identificación de la comunidad con el entorno urbano, lo que tiene efectos importantes, por ejemplo, en la reducción de costos de mantención y equipamiento. La adecuada institucionalización, realista y eficaz de la participación, requiere de su inclusión en distintas etapas del proceso de administración y gestión, en las dimensiones de consulta como en la de resolución. Pero además de la creación de instancias participativas obligadas en el proceso de toma de decisiones locales, de la creación y operación de cuerpos de consulta y resolutivos con sus atribuciones legales definidas adecuadamente, es central a la incorporación de la participación, el cambio de actitud por parte de la autoridad y el sistema de administración, en cuanto a abrir espacios de acción participativa, que pueden por ejemplo empujar cambios en la ordenanza local para la promoción de acciones de mejoramiento concertado del medio urbano o, la entrega de espacios públicos o semipúblicos en administración a organizaciones de la comunidad local.

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

2. Municipio: centro de la gestión

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 aparatos de gestión local que lo desconozcan, haciendo más fácil el fortalecimiento a partir de esta institución. Ciertamente que el estímulo a procesos de gestión local pasa por el mejoramiento de las capacidades de administración del aparato municipal para superar las deficiencias más características de este sector 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 mejorados sistemas de control, y por modificaciones en 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 anteriormente.

D. OBJETIVOS DE LA GESTION URBANA

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.

1. Mejorar la productividad y la eficiencia urbana

En primer lugar, y claramente asociado a la percepción más frecuente del rol del municipio está, el objetivo 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, sean estos 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, incluidas las dimensiones culturales, políticas, biológicas, económicas, etc.

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

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

constituyen un complejo sistema. Ambas dimensiones, la "dura" y la "blanda", son de interés específico para la administración y gestión urbana.

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

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

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

El sistema no-físico o de administración está conformado por la legislación urbana, las instituciones públicas y privadas de administración, los procedimientos de regulación, ejecución, control y evaluación, las bases de datos, los mecanismos e instrumentos de financiamiento y seguimiento de proyectos, los códigos y ordenanzas, la información (catastros, censos, registros, archivos, mapas, etc.), 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. La descentralización se basa entre otros supuestos en que la administración centralizada de los asentamientos no ha sido capaz de satisfacer las demandas en relación con la ciudad como soporte productivo y por ende de desarrollo.

Es fundamental por lo tanto la revisión de los procesos de administración, tendiente a elevar la eficiencia de los sistemas de soporte en sus dimensiones física como en la no-física.

Como áreas claves de intervención en el momento general del desarrollo urbano de nuestros países se pueden distinguir en forma resumida las siguientes:

a) Financiamiento

El sistema general de provisión de recursos de operación y de inversión para los gobiernos locales es un aspecto de la mayor relevancia, que debiera apuntar a garantizar flujos estables y crecientes de recursos financieros, sean estos de libre disposición o en administración para objetivos predefinidos. Es frecuente observar que la base de operación presupuestaria de los municipios está por debajo de las demandas impuestas por las funciones que se le atribuyen a la gestión local, lo que perjudica no sólo la gestión misma, sino que en forma importante al propio modelo de descentralización. El tema es de gran amplitud y complejidad e incluye dimensiones como la determinación de los recursos del presupuesto público que 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 conciencia pública en el pago de tarifas, y sin pretender agotar este tópico, la transferencia de recursos de capital no financiero como son bienes muebles e inmuebles, tierra y otros.

b) Regulación y legislación urbanas

El conjunto de normas y reglamentos que rigen la gestión local, en cuanto al marco legal de desenvolvimiento de la autoridad y de la comunidad en el espacio urbano, debe ser evaluado con el objeto de medir el impacto que éstas tienen en la misma comunidad, en los promotores del desarrollo, y en los individuos. Lo central es entender en qué medida un reglamento limita o promueve el desarrollo, en qué medida contribuye a la materialización de las oportunidades, y en qué medida facilita la apropiación de éstas por la comunidad en forma equitativa. Numerosos son los ejemplos de legislación urbana que por obsolescencia, desadecuación a la realidad socioeconómica de la localidad, o por responder a un modelo de entorno imposible de satisfacerse con los recursos de que se dispone, son sobrepasadas, alteradas o simplemente no respetadas por el proceso de desarrollo y cada uno de sus actores.

Esto trae en general como consecuencias, la creación de sistemas de construcción, dotación y operación informales, la restricción autoimpuesta de la administración del desarrollo urbano por parte de la autoridad local a aquel conjunto de acciones y/o sectores en los cuales existe control, a la reducción del control del crecimiento y su gradual transformación en negociación (si se es positivo) o "ignorancia" (si no se lo es), y sin ser definitivos en este listado, a la incorporación de altos costos tanto para el municipio (mantención, control, etc.), como para los ciudadanos que

deben adaptar los productos que deciden promover, a las características del proceso (tiempos de tramitación, niveles de ocupación, características de urbanización que incluyen nociones de diseño urbano ajenas a la cultura, recursos o modelos tradicionales, etc.).

En otras palabras, la relación directa que existe entre los procedimientos, reglamentos, normas y leyes que rigen la gestión urbana, y los productos y costos de la misma gestión, constituye un área de permanente revisión. Sin desconocer la importancia que tienen los instrumentos de regulación, es fundamental su reconceptualización en el sentido de: desregularizar como un camino de promoción de acciones diversas en el espacio urbano local; reglamentos y códigos facilitadores de iniciativas diversas y no sólo de control de las mismas; instrumentos de concertación y negociación por sobre los de regulación; sistemas de control-evaluación que posibiliten su adecuación en el tiempo como componente integral; etc.

Para avanzar en la generación y promoción de este tipo de instrumental legal de gestión, es clave efectuar una evaluación crítica del impacto que tienen los instrumentos en vigencia, una redefinición de los actores y sus roles potenciales, y el ajuste del mismo al perfil de descentralización, gestión, desarrollo local y participación ya enunciado. Claramente entonces, las nuevas atribuciones, los renovados perfiles de gestión, y la comprensión de las limitaciones del instrumental existente, imponen esta área de preocupación para elevar la productividad de nuestros asentamientos.

c) 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 mismo hecho 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, (agua, alcantarillado, electrificación, pavimentos), de servicios (recolección de basuras, policía, educación, salud, asistencia social, atención de emergencias), y de equipamiento (áreas verdes y de recreación, equipamiento comunitario de escuelas y policlínicos, sedes comunitarias, bibliotecas públicas, recintos deportivos), se superponen en el espacio para determinar los mínimos de provisión que diferencian un hábitat urbanizado de asentamientos precarios, provisionales o de transición.

La correcta y oportuna producción de estos bienes y servicios se constituye en el principal desafío que enfrenta la gestión local del desarrollo urbano, y en particular el aparato público de administración urbana. La evidencia demuestra que por los caminos

que se han venido trazando para la producción y provisión de estos elementos no se han alcanzado los objetivos propuestos y que los sistemas y modelos que se emplean para ello deben revisarse, a objeto de incorporar perspectivas de solución frescas. Una primera respuesta a la crisis de provisión ha sido la de buscar mecanismos de incorporación organizada del sector privado a la provisión, administración y control de algunos de estos requerimientos. La gestión mixta 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 otra, que los recursos para dotar a toda la población con elevados estándares no existen. Esto sugiere el examen crítico de los patrones recurrentes de programación y diseño de soluciones tratando de adaptarlos a las características de cada lugar. Asimismo se puede, a lo menos conceptualmente, discutir sobre el concepto de equipamiento de servicios e infraestructura de tipo incremental, es decir en grados a lo largo del tiempo y en acuerdo a 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 de poder expandir, mejorar y operar los sistemas.

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

d) Operación y mantenimiento

Estos dos aspectos están estrechamente relacionados con la dimensión de producción y/o provisión, aunque constituyen ya un desafío discreto de la productividad. En realidades de gestión caracterizadas por la escasez de recursos y por una aproximación al desarrollo basada en proyectos específicos, la evidencia indica que las tareas de mantención y operación de los sistemas de redes urbanas, de infraestructura y de equipamiento, adolece 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 inadecuados procesos de mantenimiento. Se constituye así el objetivo de mejorar la mantención del asentamiento en uno de desarrollo en sí mismo, toda vez que la mala ejecución de este componente acarrea costos mayores a la sociedad en su conjunto y la administración local en particular.

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

En otra dimensión relacionada, la programación de los recursos de operación debe incluir la mantención, reposición y mejoramiento de los sistemas existentes, junto con los orientados a nuevas provisiones. Esto es de importancia no sólo a nivel de los presupuestos locales de gestión. Lo es también para los del erario público en su conjunto, e incluso para los del crédito internacional.

e) El gobierno local en sí mismo

Claramente, y como se ha venido sosteniendo, en el marco de la productividad urbana se requiere mejorar las capacidades del gobierno local, a objeto de acelerar y abaratar los costos de provisión del conjunto de elementos descritos más arriba. El cambio de enfoque fundamental dice relación con que es la autoridad local quien fija las prioridades de ejecución y de operación en los diversos sistemas, y junto a ello quien responde a la comunidad por el buen o mal desempeño.

Este esfuerzo demanda del aparato de administración local, un manejo ágil de información relevante y de los recursos, la capacidad de movilizar recursos diversos hacia el logro de los objetivos, la habilidad de negociar asignaciones especiales en el gobierno central, y de negociar prioridades con la comunidad local, de manejar distintos escenarios de provisión en el tiempo y de recursos, de planificar dinámicamente, es decir con anticipación a los eventos por venir, pero también en respuesta y con ajuste a aquellos acontecidos real y/o improgramadamente, etc.

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

2. Superación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social

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

Lo dicho implica como una orientación preferente para la gestión local el 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, campañas contra la drogadicción y el alcoholismo, etc.).

Fundamental resulta en este sentido la definición de cómo se inserta el municipio en las estrategias de desarrollo social y económico que proponga el gobierno nacional, la caracterización y financiamiento de los espacios de gestión local, y la consolidación del sistema mismo de administración local de esa función.

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

En segundo lugar, la pobreza y su contraparte en el asentamiento, exige de 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, las tasas de desempleo locales, etc.

En tercer lugar la aproximación de gestión local en el tema de la pobreza ofrece como posibilidad la conceptualización de los esfuerzos de sobrevida y habilitación del entorno de los propios pobres como un recurso, que debidamente organizado y asesorado

puede contribuir a reducir las demandas sobre el aparato de administración local, mientras simultáneamente promueve la generación de opciones de enfrentar el problema que tengan raíz local.

Una cuarta dimensión relacionada es que la pobreza, además de constituir un problema de desarrollo y de distribución, constituye un desafío presente, en especial en relación a los altos costos que impone al sistema público así como al mismo asentamiento por la vía de la destrucción del entorno natural, la baja capacidad de la población para asumir los costos de construcción y mantención del entorno aun cuando sea en niveles mínimos de provisión. La responsabilidad de la autoridad local en la formación de hábitos para el uso y ocupación del espacio urbano, orientados a toda la comunidad es por esto de suma importancia. Los costos que trae para el sector público la habilitación de entornos urbanos debieran, a lo menos, ser de manejo y conocimiento públicos, con el fin de mejorar las relaciones de demanda-dependencia que parte importante de la población urbana tiene con respecto al entorno y hacia quienes lo administran.

En síntesis, la incorporación de la problemática del desarrollo al escenario de administración local, en especial en lo que se relaciona con las contribuciones a la reducción de la pobreza, demanda del municipio el asumir tareas nuevas, el manejo de información distinta, el trabajo en dimensiones no tradicionales y con métodos no convencionales, la reunión de esfuerzos generalmente dispersos, la evaluación de la gestión en indicadores no físicos e incluso no cuantificables, la articulación de los proyectos con los objetivos propios del desarrollo social, la evaluación de rentabilidad social de las inversiones públicas en el territorio local, etc. 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 mismo asentamiento y su dinámica de crecimiento económico genera. La equitativa distribución de los dividendos del crecimiento en la dimensión del entorno urbano se debiera definir como una más de las responsabilidades de la gestión local.

3. Asegurar la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano

El rápido proceso de crecimiento y desarrollo urbano descrito más arriba, característico de las ciudades de tamaño medio y superior en América Latina, tiene como una de sus expresiones más críticas el deterioro del entorno natural en el cual se asienta la población. Esto, que de por sí presenta importantes horizontes de gestión, se acompaña además, y como se indicó, 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 sectorialmente organizados haciendo difícil la integración de ellos con fines de programación y proyectos. Asimismo, los gobiernos locales carecen en general de sistemas de monitoreo, de capacidades de poner en efecto legislación y reglamentos, de sistemas de estándares que permitan la adecuación de éstos a las características de cada localidad o la capacidad de definir éstos localmente, etc.

La dimensión más tradicional que tiene el problema ambiental en la escala de gestión local es la que dice relación con el saneamiento ambiental. Recolección de basuras, saneamiento de fosas sépticas, campañas de desratización, vacunación de perros, lavado de calles y ferias libres, y por extensión, la pavimentación de calles, control de emanaciones de gases, certificación y control de normas de higiene en mataderos, restaurantes y comedores, administración de cementerios, verificación de calidad del agua potable, son algunas de estas funciones. Otras, y que dicen relación con el hábitat son: áreas verdes y arborización, patentes de alcoholes, lugares de juego, campañas de ornato público, etc.

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 éste traiga asociados. Esto se asocia muy de cerca con el rol de liderazgo que le cabe al gobierno local en la generación de conciencia colectiva frente al medio ambiente, lo que puede expresarse desde la organización de campañas, hasta la propia organización de la comunidad para el manejo ambiental.

E. AREAS Y PARAMETROS DE EVALUACION DEL PROYECTO

El desafío de la región es encontrar un modelo de gestión urbana que no sólo sirva a los intereses de determinados grupos, sino que encuentre los mecanismos de articulación de todos los intereses posibles, siendo entonces el asentamiento expresión de la sumatoria de ellos. Esto demandará capacidades de negociación, de gestión política, de buen ejercicio de la autoridad, de control comunitario de la gestión de la misma, etc. Así, el proyecto intenta enfocar

su análisis en:

a) La coherencia entre las políticas locales y las nacionales en el área del desarrollo socio-económico. Ella es de particular importancia como parámetro de evaluación puesto que aun cuando se sostiene la autonomía local de gestión como objetivo, la gestión local debe necesariamente enmarcarse en los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo, con el objeto de maximizar los beneficios producto de las acciones de inversión, reducir los costos asociados a la operación y mantención, y evitar duplicidades entre los esfuerzos locales con los nacionales. Esto, porque el asentamiento urbano es un territorio y espacio en el cual se sobreponen funciones y atribuciones de gestión de distintos niveles e instituciones siendo por ello fundamental la mayor coordinación entre ellos. Los costos derivados de problemas de coordinación y/o deficiente administración son rara vez cuantificados, pero es ya de común acuerdo que son de consideración.

b) La eficiencia en la organización administrativa como estructura de soporte a la mejor utilización de los recursos es otro aspecto de importancia. Es decir no sólo interesa que la organización sea fluida y los procedimientos de trabajo expeditos. Interesa el impacto que ello pueda tener en la identificación, obtención, asignación y gasto de los mismos. Remarcamos con ello el análisis del impacto que el proceso tiene sobre los tipos de productos de la gestión, y sobre la oportunidad de su implementación.

c) La equitativa distribución de los recursos entre los distintos grupos de la población es de la máxima importancia desde el punto de vista de la administración urbana. En su dimensión más práctica esto significa que los niveles de atención de necesidades básicas que dicen relación con el asentamiento estén satisfechas para la totalidad de la población. En aspectos menos directos, implica el evaluar si las oportunidades de acceso a atención municipal están también equitativamente distribuidas. También implica revisar la equidad que exista en cuanto a la influencia que ejercen distintos grupos en la proposición y priorización de los proyectos, y por lo tanto la representatividad que diferentes sectores de la comunidad tienen ante la autoridad local. Esto se relaciona también con la revisión de los canales de participación que el proceso implemente y de la evaluación de su más justo funcionamiento.

d) El logro de un desarrollo sustentable es otro criterio de evaluación, representado por el nivel de coherencia que exista entre los principios del desarrollo sustentable, de la descentralización y de la participación, y los programas de trabajo que desarrolle el gobierno local, tanto en lo referido a organización interna como en relación con los planes de inversión y desarrollo local.

El énfasis propuesto por el proyecto en cuanto a alcanzar niveles de pragmatismo en relación con cada uno de estos criterios se reflejará en la traducción de las observaciones en propuestas específicas de líneas de cooperación técnica, tendientes a la solución de los estrangulamientos o cuellos de botella detectados.

F. ENFOQUE DE LA COOPERACION TECNICA

El proyecto de cooperación técnica ha definido como uno de sus objetivos avanzar más allá de la caracterización de la problemática, llegando a proponer modelos particulares de gestión para tres de los asentamientos estudiados, entregando la asesoría técnica para su puesta en marcha y seguimiento inicial. La esperanza es contribuir efectivamente a la administración de los asentamientos en cuestión y, de paso, extraer lecciones para su difusión más allá de los límites del presente proyecto.

En acuerdo con este objetivo, la aproximación o enfoque es de tipo eminentemente pragmático, con énfasis en la aceptación de las condiciones existentes como determinantes. Esto quiere decir que por encima de los postulados conceptuales esbozados en estas notas, el trabajo recogerá las características de cada localidad como determinantes de acción. De este modo la estrategia a proponer se enmarca en el contexto de gestión presente, y propone modificaciones en acuerdo a escenarios de descentralización a acordar localmente.

Las mejoras que en su fase de apoyo entregue el proyecto al gobierno local debieran por lo tanto enmarcarse en una estrategia de intervenciones puntuales, que respete las tendencias actuales en el aparato de gestión local, y que de paso contribuya a su reorientación, de considerarse esto necesario.

Dadas estas características del enfoque, se propone la realización de los estudios por consultores locales, de modo de garantizar la continuidad de los modelos a proponer en la fase de asesoría, la adecuada priorización de los problemas, un buen nivel de comprensión de la realidad local, y un eficaz vínculo de comunicación con el gobierno y autoridades locales.

G. METODOLOGIA DE TRABAJO

Desde el punto de vista de la metodología, el proyecto se ha propuesto un enfoque que recoja el conjunto de elementos salientes en relación a obstáculos para una más efectiva gestión local del desarrollo. La estrategia metodológica se basa en la ejecución de casos de estudio que informarán al equipo de investigación y a los respectivos gobiernos locales del avance en el proceso de

descentralización en cada caso, de la coherencia global de este proceso en relación a la estrategia global de la administración pública en el país, y de los principales escollos que es necesario sobrepasar para fortalecer al gobierno local y el sistema general de administración del desarrollo local en el marco de la descentralización.

Una primera fase del proyecto está conformada por el conjunto de actividades preparatorias, de carácter interno al sistema CEPAL y al gobierno de Holanda, y, por la evaluación de los casos posibles de estudiar, junto a la formalización de arreglos con los gobiernos locales de contraparte y la selección de consultores.

En la selección de las ciudades intermedias que se estudiarán será importante, entre otras características, determinar el que se encuentren en proceso de crecimiento y dotadas de dinamismo, que la descentralización administrativa sea un objetivo de gobierno y cuyo proceso se encuentre en ejecución, que exista una razonable riqueza de información básica en relación al asentamiento y su aparato de administración urbana, que la autoridad local esté interesada en la ejecución del proyecto y dispuesta a prestar su colaboración, y que en la medida de lo posible haya disponibilidad de consultores nacionales y/o locales para la ejecución de los estudios. Las características de cada localidad determinarán la categorización de los casos de estudio en acuerdo a categorías a desarrollar más adelante.

La segunda fase del proyecto corresponde a la ejecución de los estudios y formulación de propuestas para la elaboración de directrices e instrumentos de gestión local, materia cuyo desarrollo y puesta en práctica será el objetivo de la tercera fase del proyecto.

Se escoge un método de investigación que sirva al doble propósito de registrar el momento por el que atraviesa el sistema de administración en cada caso, y para la reflexión local en torno a su propia problemática. La discusión y análisis de los resultados de investigación tendrá lugar en seminarios nacionales, para luego establecer comparaciones entre los diversos casos de estudio. Las similitudes en cuanto a nivel de consolidación del asentamiento y del proceso de gestión servirá de soporte a la elaboración de directrices e instrumentos en relación a la práctica y procedimientos de la gestión urbana. El proyecto en la fase de preparación de estas directrices e instrumentos, remata en un seminario regional, con participación de funcionarios gubernamentales encargados de la gestión urbana, en que se debatirán y afinarán las propuestas.

El proyecto no contempla la preparación de elaboradas bases de datos sobre cada caso. El supuesto es que en general estas existen en cada localidad, y son de acceso para el investigador a cargo. Más bien el énfasis del estudio estará en la evaluación de

resultados de gestión y de su expresión en el asentamiento, como hábitat construido, y en el asentamiento en cuanto al proceso de gradual ocupación y habilitación del medio urbano. De especial importancia para este estudio es el determinar los niveles y formas específicas de interacción entre el proceso de administración o gestión y los productos que este proceso genere como asentamiento, en base a los criterios, supuestos y objetivos descritos más arriba. Además de esto es importante determinar, para los efectos de decidir escenarios administrativos posibles, el umbral que a la administración local le corresponde atravesar, el paso o etapa siguiente en el fortalecimiento institucional. En este punto la generación de opciones prácticas frente a los problemas detectados es central al enfoque del proyecto. Como se expone más adelante es por lo tanto importante la ejecución de estudios que arrojen como resultado la comprensión de la dinámica que experimenta tanto el asentamiento como el proceso de descentralización administrativa o de consolidación del gobierno local en cada caso. Esto permitirá la elaboración de propuestas que se ajusten a las reales capacidades de cada localidad, que sean definidas en acuerdo con la respectiva contraparte municipal, y que sirvan de parámetro para otras acciones de fortalecimiento institucional a emprender en otras localidades de la región.

El diseño de sistemas de gestión y administración mejorados para su puesta en práctica en tres ciudades de la región, basados en las lecciones extraídas del estudio constituye la fase final del proyecto, que en su totalidad cubre tres años en su ejecución.

H. AREAS TEMATICAS DEL ESTUDIO

El estudio de casos se desarrollará en torno a la interrogante de cómo se da en cada uno de ellos el proceso de gestión urbana, buscando caracterizar el origen de los problemas existentes, así como los potenciales en función de los supuestos y objetivos de gestión enunciados. Para ello deberá abordarse el trabajo desde una doble perspectiva. En primer lugar interesa caracterizar el asentamiento, su dinámica y problemas de desarrollo urbano, los ejemplos positivos de gestión, los agentes principales de cambio, etc. En segundo lugar, es necesario conocer la institución municipal, el marco de desenvolvimiento de la gestión, sus potenciales y limitaciones. De la combinación de ambos perfiles debieran desprenderse elementos de juicio en relación a cómo el aparato de gestión local afecta al desarrollo y crecimiento urbanos; si se cumplen las disposiciones y orientaciones de la descentralización; las áreas de cambio críticas en la estructura y procedimientos municipales; el grado de inadecuación entre el discurso y la capacidad real de implementación; etc.

La hipótesis de sustentación del estudio es que el marco y procedimientos de gestión afectan la calidad y el proceso de

desarrollo del asentamiento; y, a la inversa, que las características del asentamiento debieran determinar la estructura, procedimientos, políticas y productos de la gestión. Esta relación de mutua determinación entre el asentamiento, por una parte, y la administración y gestión local, por otra, posibilitará la propuesta de espacios de cooperación técnica definidos por el mismo proceso de descentralización local, y no necesariamente por los dictados de la teoría. El marco conceptual desarrollado más arriba sirve de referente en torno a la imagen-objetivo del proceso de gestión, de los roles y atribuciones que podría asumir la administración y el gobierno local, y en consecuencia de los cambios de actitud, orientación y procedimientos que se podrían paulatinamente introducir al sistema municipal.

Asimismo, es importante destacar el que en el estudio de casos se pondrá especial atención a la presentación dinámica de la información, de modo de identificar las fuerzas y tendencias que estén definiendo e impulsando el cambio a nivel local. Las carencias o déficit de provisión de cualquier índole se entenderán entonces como expresión de estos vectores de cambio en el espacio local, siendo de especial importancia el reconocer los distintos actores que participan de este proceso, sean estos oficiales o no.

Otro elemento de importancia para este estudio, en el esfuerzo de elaborar propuestas adecuadas a cada lugar, es el énfasis que se dará a la presentación creativa de los problemas, en base a un enfoque que privilegie la búsqueda de opciones de solución.

El estudio comparativo de los casos permitirá establecer áreas de propuesta en sistemas de administración y gestión para el tipo de asentamiento; temas o grupos de problemas relacionados; posibles ejemplos de éxitos de gestión; mecanismos e instrumental de gestión en desarrollo; y en términos más amplios, leyes generales que estén determinando el proceso de descentralización.

Como áreas temáticas a analizar se destacan: perfil diagnóstico del asentamiento, sectorial y socio-económico; marco legal-institucional de gestión y roles del sector público local; sistema de toma de decisiones, de planificación y de programación de la gestión local pública; áreas críticas de administración (cuellos de botella); principales desafíos de gestión y desarrollo urbanos.

1. Perfil diagnóstico del asentamiento.

El asentamiento se evaluará en relación a los criterios expuestos, enfatizando las relaciones de causalidad que pudieren existir entre el sistema de provisión de tierra urbanizada y servida como soporte del desarrollo social y económico, y los productos generados. Interesa determinar si el asentamiento y su dinámica de expansión están siendo eficiente y equitativamente administrados; el rol que

le cabe al gobierno local en el proceso; los indicadores de déficit más relevantes; los actores que en distintas escalas están determinando el proceso; las funciones y formas de acción que caracterizan al sector público. Esto con posterioridad a definir el marco general de inserción del asentamiento en la región y su consecuencia en cuanto a las tendencias dominantes de cambio urbano.

2. Marco legal- institucional de gestión y roles del sector público

El municipio se evaluará a partir de los supuestos y objetivos de gestión enunciados. Para ello es oportuna la descripción crítica de: roles y funciones municipales; marco legal y reglamentario; política de descentralización y su impacto en la administración local; recursos de operación y su administración, procedimientos de preparación y seguimiento de inversiones, sistemas de participación, prioridades de gestión, etc.

3.- Sistema de toma de decisiones, planificación y programación.

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

4.- Areas y puntos críticos de administración

La identificación de los cuellos de botella fundamentales en el proceso de administración local del desarrollo urbano es de importancia para la propuesta de modelos de gestión adecuados y líneas de cooperación técnica. A partir de las áreas presentadas anteriormente, se pueden agrupar en acuerdo a categorías como: marco legal-institucional, base y administración financiera, etapas de proyecto, fases de estudio y aprobación de planes y programas, procedimientos administrativos y de tramitación de inversiones, recursos de operación, organigrama de funciones, sistemas de información y de toma de decisiones, instrumentos técnicos de administración, etc.

5. Principales desafíos de la gestión local

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

I. REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO

En su definición el proyecto consideró, como escenario de desarrollo de sus actividades, la ejecución de los casos de estudio en cinco ciudades seleccionadas de la región, contando para ello con los recursos de financiamiento para consultores locales que ejecutarán los estudios particulares. Además de ello, el equipo de la CEPAL pone a cargo del proyecto a un experto en administración y gestión urbana, quien actuará de coordinador general. De parte de los gobiernos locales se requerirá la firma de un convenio de cooperación técnica que demandará de la autoridad local, además del necesario compromiso con los objetivos y métodos de trabajo, la prestación de servicios de apoyo a los consultores y expertos en misión a objeto de facilitar la recopilación de antecedentes, la adecuada inserción de los mismos en el sistema general de administración local, la preparación de documentos y entrevistas, así como orientación en relación a fuentes de información e informantes, y logística general básica (transporte, espacio de trabajo, apoyo en comunicaciones, oficial de enlace, etc.). La contraparte oficial local al estudio (de preferencia la unidad o funcionario responsable de la planificación local) contribuirá efectivamente a los objetivos del proyecto, participando en las reuniones de trabajo y de evaluación de resultados. Este elemento es de gran importancia en relación al objetivo de implementación de la segunda fase del proyecto: la cooperación técnica específica en la formulación y puesta en marcha de un modelo de gestión local en tres de los asentamientos estudiados, en acuerdo a directrices y lineamientos de apoyo determinados en los estudios de casos.

La motivación de la autoridad y equipo profesional local es central al éxito del proyecto. La CEPAL financiará a los expertos nacionales e internacionales en la fases de estudio, propuesta del modelo, puesta en práctica y seguimiento inicial del mismo, además de los seminarios locales y regionales de evaluación y propuesta.