

---

manuales

# G

## uía de gestión urbana

Ricardo Jordán y Daniela Simioni,  
Coordinación editorial

Giorgio Martelli, Compilador



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible  
y Asentamientos Humanos

Cooperazione Italiana

Santiago de Chile, noviembre de 2003

Este documento, para el cual se contó con el auspicio del Gobierno de Italia, es parte de los resultados del proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (ITA/99/118).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-886X

ISSN electrónico: 1680-8878

ISBN: 92-1-322225-4

LC/L.1957-P

N° de venta: S.03.II.G.114

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Presentación</b> .....	9
<b>Primera parte</b>	
<b>Aspectos teóricos y metodológicos</b> .....	11
<b>1. Introducción</b> .....	13
1.1 Introducción metodológica de la guía .....	13
1.1.1 Contenidos temáticos .....	14
1.1.2 Contenidos de información .....	14
1.2 Resumen y descripción del proyecto	
" Estrategias e Instrumentos de gestión urbana	
para el desarrollo sostenible en América Latina	
y el Caribe, GUDS" .....	15
1.2.1 Antecedentes y fundamentación:	
ejes de desarrollo del proyecto GUDS .....	15
1.2.2 Objetivo de desarrollo .....	17
1.2.3 Objetivos específicos .....	17
1.2.4 Ejes temáticos .....	18
1.2.5 Metodología de intervención .....	18
1.2.6 Etapas y actividades .....	19
<b>2. Aspectos teóricos y de desarrollo</b> .....	21
2.1 Gestión de servicios públicos municipales .....	21
2.1.1 Definición .....	21
2.1.2 Enfoques y tendencias .....	22
2.1.3 Aspectos normativos e institucionales .....	25

2.1.4	Estrategias.....	28
2.2	Acciones coordinadas para la pobreza urbana .....	30
2.2.1	Definición.....	30
2.2.2	Enfoques y tendencias .....	36
2.2.3	Aspectos normativos e institucionales.....	37
2.2.4	Estrategias.....	39
2.3	Rehabilitación de áreas centrales.....	40
2.3.1	Definición.....	40
2.3.2	Enfoques y tendencias .....	41
2.3.3	Aspectos normativos e institucionales.....	42
2.3.4	Estrategias.....	44
2.4	Resúmenes .....	49
<b>3.</b>	<b>Fichas de instrumentos de gestión urbana municipal.....</b>	<b>51</b>
3.1	Presentación.....	51
3.2	Fichas de instrumentos por categoría.....	52
3.2.1	Fichas de instrumentos económico-financiero.....	52
3.2.2	Fichas de instrumentos de participación .....	55
3.2.3	Fichas de instrumentos de planificación .....	59
3.3	Fuentes de información adicional .....	63
<b>Segunda parte</b>		
<b>Las experiencias del proyecto GUDS.....</b>		
<b>65</b>		
<b>1.</b>	<b>Gestión urbana para el desarrollo sostenible</b>	
	<b>Departamento de La Paz, Bolivia.....</b>	<b>67</b>
<b>2.</b>	<b>Propuesta estratégica integral. Municipio de Cuenca, Ecuador .....</b>	<b>75</b>
<b>3.</b>	<b>Propuesta estratégica para la descentralización municipal y servicios</b>	
	<b>públicos. Municipio de Quilmes, Argentina .....</b>	<b>85</b>
<b>4.</b>	<b>Desafío de sostenibilidad y gestión local: fortalecimiento de la empresa</b>	
	<b>municipal de telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado y saneamiento,</b>	
	<b>ETAPA, de la empresa municipal de urbanismo y vivienda, EMUVI, y de la</b>	
	<b>empresa municipal de aseo de Cuenca, EMAC. Municipio de cuenca Ecuador .....</b>	<b>93</b>
<b>5.</b>	<b>Los Observatorios urbano-territoriales para el Desarrollo Sostenible.</b>	
	<b>Municipio de Manizales, Colombia.....</b>	<b>107</b>
<b>6.</b>	<b>Bases para una estrategia de acción municipal para la superación de la pobreza</b>	
	<b>Municipalidad de Viña del Mar, Chile .....</b>	<b>113</b>
<b>7.</b>	<b>La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento</b>	
	<b>productivo municipal. Municipio de Caranavi, Bolivia.....</b>	<b>123</b>
<b>8.</b>	<b>Recuperación de espacios públicos. Calle Arce, Municipio de San Salvador,</b>	
	<b>El Salvador.....</b>	<b>127</b>
<b>9.</b>	<b>Recuperación de áreas centrales: Mercados. Municipalidad de Cuenca, Ecuador.....</b>	<b>133</b>
<b>10.</b>	<b>Desarrollo urbano y patrimonio en Viña del Mar.</b>	
	<b>Municipalidad de Viña del Mar, Chile .....</b>	<b>139</b>
<b>11.</b>	<b>Síntesis .....</b>	<b>149</b>
<b>Serie Manuales: números publicados .....</b>		<b>153</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Gestión estatal no participativa.....	24
Cuadro 2	Gestión privada no participativa.....	24
Cuadro 3	Gestión mixta participativa.....	25
Cuadro 4	Importancia de la pobreza en la población urbana según tamaño centros.....	32
Cuadro 5	Características de la pobreza e indigencia, América Latina, 1999.....	35

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Las vinculaciones público-privadas y la gobernabilidad urbana.....	27
Recuadro 2	Los desafíos para la gestión local en materia de prestación de servicios.....	29
Recuadro 3	Algunas acciones posibles de poner en marcha en relación a la reglamentación urbana.....	39
Recuadro 4	Algunas acciones que podrían instrumentar los gobiernos locales para poner en marcha programas que alivien la pobreza urbana.....	40
Recuadro 5	Estructura institucional para la urbanización.....	43
Recuadro 6	Racionalización de inversiones.....	43
Recuadro 7	Generar fuentes de ingreso para su reinversión en proyectos especiales.....	44
Recuadro 8	Innovaciones en las políticas urbanas.....	46
Recuadro 9	Entendimiento de las dimensiones del patrimonio cultural.....	46
Recuadro 10	Creación de conciencia patrimonial.....	46
Recuadro 11	Instauración de nuevas estructuras administrativas.....	47
Recuadro 12	La Construcción de políticas de desarrollo económico.....	47
Recuadro 13	Generación de fuentes de financiamiento.....	47
Recuadro 14	Competencias e incentivos.....	48
Recuadro 15	Capacitación y modernización.....	48

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de la cantidad de pobres urbanos en la región.....	31
Gráfico 2	Evolución de la incidencia de la pobreza urbana en la región.....	31
Gráfico 3	Distribución porcentual de la pobreza e indigencia en las ciudades de la región. 18 países, 1999.....	33
Gráfico 4	Variación en el perfil de pobreza urbana en América Latina 1980 y 1999.....	34



---

## Resumen

---

El presente escenario de consolidación de los asentamientos humanos en la región de América latina y el Caribe exige una nueva articulación de instrumentos de gestión adecuados a los actuales desafíos de sostenibilidad del medio urbano y la integración estratégica de los ejes principales de desarrollo; económico, social, ambiental en las agendas urbanas nacionales y locales. Esta publicación es un aporte a la sistematización y a la indagación de instrumentos de gestión para ser usados principalmente a nivel local, considerando las principales áreas de gestión local, principalmente planificación y participación.

La elaboración de la guía se realizó sobre la base de una consulta técnica en 10 ciudades de la región y la elaboración de un perfil regional sobre el uso de instrumentos de gestión en referencia a las tres áreas principales del proyecto “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (GUDS): la recuperación de áreas centrales, la gestión de servicios públicos, y las intervenciones para la pobreza urbana. Se han agregado en forma de “fichas” de descripción los antecedentes de los casos de estudio del proyecto GUDS. Estos consistieron en la elaboración de un conjunto de propuestas estratégicas para resolver problemas y situaciones de gestión que complementan la presentación de los instrumentos de gestión.

La guía está básicamente orientada a la toma de decisiones a escala local y combina estrategias con instrumentos, para resolver asuntos que si, por una parte, bien tienen elementos comunes entre países y ciudades de la región, por otra, exigen la consideración de las particularidades y especificidades caso a caso. La publicación forma parte de los productos del Proyecto GUDS que ha venido desarrollando CEPAL con el auspicio del Gobierno de Italia.



## Presentación

---

En los últimos diez años, el concepto y la práctica de materias de gestión urbana se ha modificado sustancialmente, ampliándose y desarrollándose para abarcar asuntos y problemas vinculados al desarrollo urbano, que tradicionalmente no formaban parte del quehacer profesional en esta materia.

En la actualidad, se considera fundamental la comprensión de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los diferentes actores que intervienen en la construcción y funcionamiento de la ciudad. Todo ello en el marco de una redefinición del rol y potencialidad de los sistemas urbanos en la región, en el marco de la globalización y la descentralización. La consolidación de una nueva economía urbana, como asimismo de una nueva estructura social-territorial marcada por los problemas de equidad y vulnerabilidad, forman parte de una realidad del hábitat urbano que impone nuevos desafíos y tareas. Todo ello se ha reflejado en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales que intentan actualizar procedimientos y prácticas para el logro de un medio urbano funcional y sostenible. Sin embargo, persisten situaciones que impiden el pleno desarrollo de las potencialidades latentes. Los problemas del deterioro y degradación del medio urbano, al cual se suman los déficit acumulados en materia de vivienda, suelo, espacio público, servicios, equipamiento, transportes y empleo, entre otros, hacen imperativo la formulación de estrategias y políticas públicas, tanto para aumentar la competitividad de las ciudades, como para garantizar la equidad y la calidad de vida. Los actores privados y públicos tienen frente a sí, el importante desafío de lograr, en las estrategias y políticas a nivel urbano-territorial, una adecuada combinación de las distintas

dimensiones de la sostenibilidad del desarrollo: la social, la económica, la ambiental y la institucional.

La “Guía de Gestión Urbana” tiene como objetivo colaborar con la búsqueda y sistematización de los principales instrumentos y herramientas para mejorar la gestión urbana en el contexto de la sostenibilidad para los países de la región.

Ricardo Jordán y Daniela Simioni, coordinadores del Proyecto, expresan un especial reconocimiento por su apoyo y colaboración a: Anna Zambrano y María Pía Dradi del Ministerio de Affari Esteri del Gobierno de Italia y a Alessandro Modiano y Fabrizio Lobasso de la Embajada de Italia en Santiago de Chile.

Al personal del Programa de Gestión Urbana (PGU) de UN-Hábitat en Quito, Ecuador, que prepararon los insumos para la confección de esta Guía. Especialmente Clara Braun, Yves Cabannes, Gabriel Ramírez y Alain Santandreu. Las instituciones socias de PGU y gobiernos locales que contribuyeron con información en la elaboración de la Guía.

A los profesores e instituciones académicas que colaboraron en los tres programa de capacitación realizados en el marco del proyecto GUDS.

A los alcaldes, autoridades nacionales y regionales, y los equipos técnicos de contraparte de: Quilmes, Argentina; Manizales, Colombia; San Salvador, El Salvador; Viña del Mar, Chile; Cuenca, Ecuador; y Caranavi y el Departamento de La Paz, Bolivia.

A los colegas de la Oficina Regional de Hábitat en Rio de Janeiro y muy especialmente a nuestro amigo Andrés Necochea.

A los participantes de los tres Foros Electrónicos realizados a través del portal interactivo del proyecto GUDS.

Y a las siguientes personas: Ivonne Antúnez, Mauricio Arias, Dora Arizaga, Marcello Balbo, Carmen Balarezo, Jaime Barba, Edgar Benavides, Matías Bosch, Maximiliano Carbonetti, Diego Carrión, Fernado Carrión, Nora Clichevsky, Hugo Contreras, Alma Córdoba, Alfredo del Valle, Cecilia Dooner, Telmo Durán, Macarena Frutos, Mauricio Faciolince, Sergio Galilea, Lorena Garrido, Daniel González, Hilda Herzer, Diego Lanzelotti, Mario Lungo, Joan Mac Donald, Gian Carlo Magnoli, Nelson Manzano, Giorgio Martelli, Nelson Mendoza, Pedro Felipe Montes, Gustavo Muñoz, Julia Ortega, Enrique Oviedo, Constanza Parra, Eduardo Passalacqua, Pedro Pirez, Aldemar Puentes, Eduardo Reese, Marco Antonio Rocca, Alfredo Rodríguez, Carolina Rodríguez, Pelagia Rodríguez, Jorge Salinas, Francisco Sagredo, Iván Silva, Pauline Stockins, Ricardo Tichauer, Luz Stella Velásquez.

**Primera parte**  
**Aspectos teóricos y metodológicos**



# 1. Introducción

---

## 1.1 Introducción metodológica de la guía

La “Guía de Gestión Urbana” tiene como objetivos difundir en forma instrumental y didáctica los resultados del Proyecto Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (GUDS), de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

Los usuarios de esta Guía serán principalmente quienes trabajan en la gestión urbana de las ciudades, principalmente municipios, gobiernos regionales, miembros del ministerio del área, empresas privadas, académicos y dirigentes sociales territoriales.

La guía se estructura en base a los ejes temáticos del Proyecto: (i) Acciones Coordinadas para la Pobreza Urbana, (ii) Gestión de Servicios Públicos; y (iii) Rehabilitación de Lugares Centrales.

La primera parte de esta “Guía de Gestión Urbana” corresponde a esta introducción, en la cual junto con los aspectos metodológicos, se hace una breve referencia y resumen al Proyecto Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (GUDS), dando cuenta de los antecedentes y fundamentación, objetivos, ejes temáticos y metodología de intervención.

La segunda sección de esta Guía está referida a los aspectos teóricos y de desarrollo del proyecto. En esta sección se da cuenta, para cada eje temático antes enumerado, de su definición, el enfoque y tendencias, los aspectos normativos e institucionales y las estrategias.

En tercer lugar, la Guía se aboca a describir instrumentos de gestión urbana local, los cuales se han obtenido preferentemente del desarrollo del proyecto, como también de otras fuentes de información urbana. Estas fichas contienen en forma resumida y didáctica una descripción de cada instrumento aplicable al desarrollo urbano sustentable. De modo de presentar más sistemáticamente los instrumentos, éstos se han dividido en (i) económico-financieros; (ii) de planificación; y (iii) de participación ciudadana. Estos instrumentos son presentados individualmente en fichas, en las cuales se resume una breve descripción del instrumento, el objetivo, los requisitos operativos y las claves para su implementación.

Por último, la “Guía de Gestión Urbana” da cuenta de diez experiencias o casos que corresponden a las ciudades en las cuales el proyecto intervino. Estas experiencias han sido clasificadas según los ejes temáticos del Proyecto, y cada una de ellas se presenta en dos formatos: el primero corresponde a Fichas de Experiencias Relevantes, donde se señala el nombre, lugar, situación problema objetivos, estrategia, aprendizajes y fuentes donde obtener mayor información. El segundo formato es un box en el cual se relata en forma más ampliada el desarrollo de cada experiencia.

### **1.1.1 Contenidos temáticos**

Los contenidos temáticos están estructurados en base a los ejes temáticos del proyecto GUDS, cuales son:

#### **Gestión de servicios públicos municipales:**

Nuevas formas de relaciones de coordinación público-privada para la provisión de servicios públicos eficientes a la comunidad de un determinado territorio, en particular a los sectores de menores recursos.

#### **Acciones coordinadas para la pobreza urbana:**

Desarrollo e implementación de un enfoque multisectorial para intervenir en comunidades pobres, de tal forma que se coordinen eficientemente la colocación de subsidios, otros instrumentos destinados a la superación de la pobreza y la debida integración con la gestión territorial.

#### **Rehabilitación de áreas centrales:**

La visión de fondo es que las áreas centrales son, funcionalmente, puntos centrales de las ciudades que reúnen un sinnúmero de actividades económicas. Estas áreas están dispuestas a transformarse en espacios de ocupación intensiva en términos de actividades de las personas, teniendo presente que se trata de inversiones municipales relativamente bajas, sin demandar de megaproyectos de gran impacto urbano, con un fuerte enfoque socioeconómico, por sobre el tradicional enfoque arquitectónico.

### **1.1.2 Contenidos de información**

Los contenidos de información, que se cruzan y dan cuenta de los tres ejes temáticos anteriores, se estructuran en base a los siguientes aspectos:

#### **Aspectos teóricos y de desarrollo:**

Se trata que cada eje temático anterior de cuenta de su especificidad tanto teórica como del desarrollo y evolución que ha tenido en el tiempo y particularmente el tratamiento que ha adquirido durante el proyecto. Es de especial importancia comenzar con esta parte para entender la importancia del tema en el contexto de la gestión urbana por parte de los municipios y dar cuenta de los resultados tanto teóricos como las recomendaciones que han surgido de las diversas reflexiones e intervenciones urbanas.

### **Instrumentos de gestión urbana local:**

Las nuevas exigencias de integralidad y multidimensión de las intervenciones territoriales urbanas por parte de los municipios, demandas crecientemente del uso de instrumentos de gestión adaptados a las nuevas exigencias. De allí que una parte sustancial del proyecto ha sido la evaluación del uso de diversos de estos instrumentos –así como de los eventualmente ausentes–, y las respectivas propuestas para perfeccionarlos de acuerdo a las áreas y sectores a ser desarrollados, para el logro de una mayor eficiencia con integralidad y participación amplia en las acciones locales para el desarrollo sostenible.

### **Experiencias relevantes:**

Por último, un aspecto fundamental del proyecto fue el estudio de casos en los tres ejes temáticos anteriores, los cuales constituyen una información fundamental respecto a enseñanzas, aprendizajes y reflexiones prácticas para la gestión urbana de los gobiernos locales. Estos casos han permitido establecer procesos autónomos y sistemas de fortalecimiento institucional municipal.

## **1.2 Resumen y descripción del proyecto “Estrategias e Instrumentos de gestión urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”(GUDS)**

### **1.2.1 Antecedentes y fundamentación: ejes de desarrollo del Proyecto GUDS**

#### **i. Desarrollo social**

La necesidad de concentrar recursos en equipamientos y servicios para la economía de la globalización, implica políticas que tengan como objetivo explícito reducir las diferencias sociales y de acceso a servicios y equipamiento que se producen en las ciudades.

Se debe considerar, que la pobreza no tiene una dimensión unívoca y científica, y por tanto, se necesita entonces un cambio de perspectiva, pues se trata de basar el diseño de políticas y programas en las prioridades identificadas por los “beneficiarios”, con el “apoyo de” pero no “por” los profesionales y técnicos. Solamente de este modo es realmente posible reconocer las múltiples caras de la pobreza sin caer en el inevitable reduccionismo, la estandarización y la consecuente simplificación que normalmente caracterizan los enfoques técnicos.

Para ello se debe fortalecer la capacidad de identificar las necesidades de los pobres, lo que significa facilitar la estructuración de espacios e instrumentos de expresión, apoyar mecanismos de autodeterminación, favorecer procesos orientados a reafirmar su autoestima y a convencerlos de su capacidad para guiar las intervenciones que los afectan. Consiguientemente, el desafío es contar con profesionales con capacidad de involucrar directamente a los pobres en la producción de la información necesaria y en la búsqueda de las soluciones.

#### **ii. Habitabilidad y medio ambiente**

La desaceleración del crecimiento urbano, tanto a nivel demográfico como a nivel espacial, pone el acento sobre la ciudad existente, las carencias y la necesidad de servir y desarrollar infraestructura en los barrios populares de la periferia, pero también de reorganizar el espacio urbano en la búsqueda de una

mejor estructuración, con respecto a la cual las áreas centrales pueden cumplir un papel de vital importancia.

Los niveles de prestación de servicios determinan también la calidad de vida de la ciudad. En este sentido, los servicios responden a unas necesidades básicas de la sociedad, en particular de la ciudad, donde alternativas a la existencia de un sistema de provisión de servicios para satisfacer estas necesidades son muy pocas o no existen. Por eso, el tema de la eficiencia en la gestión de los servicios no puede ser desarrollado sin considerar, al mismo tiempo, el tema del acceso a los servicios para la población urbana en su conjunto.

En el plano de la recuperación de áreas urbanas centrales, una de las dimensiones posibles de considerar es la de la salvaguardia de las condiciones sociales y económicas. Ella se funda en la idea que el objetivo primario es la conservación en las áreas centrales de los habitantes y de las actividades existentes, mejorando las condiciones habitacionales, el acceso a los servicios, el nivel de infraestructura, y promoviendo nuevas oportunidades económicas, en un horizonte temporal inmediato.

Estas dos áreas, la provisión de servicios y la dimensión social de la recuperación de zonas urbanas centrales deben ser consideradas como parte integrantes del eje de desarrollo habitabilidad y medioambiente.

### **iii. Competitividad y desarrollo económico-productivo**

En muchas ciudades existe el sentido de una potencialidad económica de las áreas centrales y en particular de los centros históricos. Por otra parte, la internacionalización de las economías, donde el aumento de los flujos turísticos por un lado y las inversiones extranjeras en las nuevas construcciones en las áreas centrales por otro, son componentes muy evidentes en varias ciudades de América Latina, plantea nuevos retos vinculados a los cambios funcionales que se están dando, a las nuevas centralidades que se están determinando, a la accesibilidad, y al impacto sobre la población de escasos recursos que en ellas habitan.

Finalmente, ello entronca con la urgencia de los gobiernos locales para buscar nuevos ingresos, efecto de la descentralización y de la reducción de las transferencias del Estado, enmarca la producción de servicios urbanos, la revitalización de las áreas centrales y de los centros históricos en una nueva visión económica. En este sentido, el eje de desarrollo económico-productivo y de competitividad, se considera aspecto fundamental de las políticas públicas locales relacionadas con la gestión y promoción de áreas urbanas.

### **iv. Gobernabilidad, participación y ciudadanía**

Uno de los ejes transversales del desarrollo, guarda relación con la gobernabilidad, la participación y la ciudadanía en zonas urbanas. Ella a su vez esta íntimamente ligada a la construcción de ciudadanía e identidad del habitante con su territorio. Estos dos componentes a su vez sólo son posibles de producir en el contexto de una gobernabilidad democrática sólida, con instituciones y mecanismos permanentes y apropiados para su generación.

### **v. Gestión y capacidades administrativas**

Junto a las transformaciones que hace falta introducir en los modelos de gestión financiera, hay que considerar el impacto de estas transformaciones sobre la

universalidad de los servicios, elemento fundamental para el mantenimiento de la solidaridad social que está en la base de la noción de ciudad.

Por lo destacado anteriormente, resulta evidente que el ámbito de intervención de los gobiernos locales no se encuentra solamente en la intervención financiera, pues en la mayoría de las ciudades del continente las condiciones financieras locales se han deteriorado como consecuencia de la crisis económica y de la transferencia de nuevas responsabilidades desde el Estado. Los gobiernos locales deben dedicarse fundamentalmente a la definición de un marco regulatorio que asegure la provisión a toda la población de los servicios mínimos y a la implantación de las capacidades y los instrumentos que permitan su aplicación.

La acción de los gobiernos locales debe orientarse hacia varios objetivos: asegurar la prestación universal de los niveles mínimos socialmente aceptados de servicios; identificar los mecanismos de subsidios con el fin de garantizar el suministro universal, promover la producción y gestión eficiente de los servicios introduciendo instrumentos que promuevan la competencia; establecer mecanismos de regulación y de control con el fin de verificar que los servicios sean proporcionados de acuerdo con el marco regulador establecido; crear instancias participativas para la toma de decisiones y para el control en la aplicación.

## **1.2.2 Objetivo de desarrollo**

El objetivo del proyecto GUDS ha sido fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para resolver los problemas del desarrollo territorial y de gestión urbana, especialmente la superación de la pobreza urbana en el contexto del desarrollo económico y social regional.

## **1.2.3 Objetivos específicos**

Los objetivos específicos del proyecto GUDS han sido los siguientes:

- i. Facilitar el acceso de los municipios a métodos de gestión modernos y eficientes, con énfasis en la elaboración y aplicación de herramientas y estrategias que permitan una acción pública local coherente en las zonas donde se concentra la pobreza.
- ii. Colaborar con los gobiernos locales en el diseño de políticas, programas y medidas para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos del territorio, en especial en los hogares de bajos ingresos, e impulsar la rehabilitación y la recuperación de las áreas centrales de las ciudades como estrategia de desarrollo de las economías locales.
- iii. Capacitar a los funcionarios municipales en la elaboración y administración de sistemas de gestión urbana eficientes.
- iv. Formular e implementar un programa para la difusión de los resultados y logros como así mismo difundir las experiencias acumuladas en proyectos sobre gestión urbana y desarrollo urbano local.

## 1.2.4 Ejes temáticos

La consecución de dichos objetivos se ha logrado a través del trabajo en tres ejes temáticos, a saber:

### **Gestión de servicios públicos municipales en América Latina**

Las necesidades de más y mejores servicios públicos, de corrección de procedimientos vinculados con prácticas de privatización, la obsolescencia del sistema institucional y de gestión pública –basado en el estado de bienestar–, son algunos elementos que sirven de antecedentes para la articulación de un nuevo paradigma y una acción distinta en materia de gestión local de servicios públicos. En este sentido, este eje se orienta al desarrollo de la gestión y administración urbana y su articulación con el mejoramiento en la eficiencia de los servicios a nivel local.

### **Acciones coordinadas para la pobreza urbana**

Este eje se despliega a través de la caracterización, identificación de tendencias y elaboración de propuestas para enfrentar desde una perspectiva institucional local la situación de la pobreza urbana con un enfoque multisectorial y territorial.

### **Rehabilitación de áreas centrales**

En el marco de los procesos de globalización, las áreas urbanas y especialmente las metropolitanas se constituyen en centros articuladores, en donde la funcionalidad competitiva es condición para la atracción de inversiones y crecimiento. Sin embargo, ellas presentan problemas asociados al deterioro físico y a patologías sociales severas. Es por esto que reconociendo su gran potencial para la interacción social y económica, surge la necesidad de una gestión particular y específica en tiempo y espacio, más vinculada a acciones socioeconómicas que arquitectónicas, para recuperar, potenciar y aprovechar las capacidades de estos sectores en el desarrollo y sostenibilidad de los espacios de vida locales.

## 1.2.5 Metodología de intervención

Estos tres ejes temáticos se abordaron, considerando tres tipos de contenidos:

### **Aspectos teóricos y de desarrollo:**

Especificidad, evolución teórica y en prácticas de política pública de cada uno de los ejes temáticos.

### **Instrumentos de gestión urbana local:**

Evaluación del uso de los instrumentos utilizados, como también aquellos potencialmente utilizables. Además de la revisión de propuestas de optimización de cada uno de ellos.

### **Experiencias del proyecto:**

Presentación y sistematización de experiencias en los tres ejes temáticos del proyecto.

En tal sentido, la propuesta del proyecto operó a través de dos vías paralelas:

- ## La primera consiste en el desarrollo de instrumentos específicos en la esfera de la gestión de los servicios, los métodos de coordinación para mitigar la pobreza urbana –vivienda y condiciones ambientales, disponibilidad de la tierra y empleos– y la recuperación de las zonas centrales de las ciudades.
- ## La segunda, aborda la elaboración de programas de capacitación y formación que se implementarán en los municipios para la ejecución de sistemas y modelos y, lo que es igualmente importante, la difusión de estos esfuerzos en otros países y ciudades que no fueron seleccionadas como estudios de casos en este y anteriores proyectos.

### 1.2.6 Etapas y actividades

Las actividades se desarrollan consecuentemente, en cuatro etapas:

- i. Análisis comparativo, sistematización e investigación de las formas, procedimientos, sistemas y experiencias de gestión urbana usados en la región y sus potencialidades futuras para organizar esquemas de gestión mejorados.

Se desarrolló un esfuerzo profesional de análisis y sistematización de las actuales tendencias, metodologías y enfoques presentes en determinadas experiencias de gestión urbana en los países de la región, abordando cada una de las áreas prioritarias del proyecto: Gestión de los servicios municipales, acción coordinada en relación con la pobreza urbana, recuperación de las zonas centrales de las ciudades.

- ii. Investigación y sistematización de siete casos de estudio para el diseño e implementación de políticas y programas en torno a las tres áreas claves del proyecto: gestión de servicios municipales; intervención para la recuperación de lugares centrales; intervenciones integradas para la pobreza.

En esta etapa, se organizó y desarrolló en forma precisa la ejecución de sistemas y modelos de gestión urbana en siete estudios de casos. Estos son San Salvador, Manizales, Caranavi, Quilmes, Viña del Mar, Cuenca y Departamento de La Paz. En cada uno de ellas se trabajó en una de las tres áreas principales del proyecto. Para sistematizar los casos, se formuló un diagnóstico de los problemas que enfrenta el municipio en diversas áreas, utilizando el método de Evaluación Rápida de los Problemas Municipales.

En esta etapa se utilizaron resultados del Proyecto Gestión Urbana en Ciudades Intermedias (GUCI), realizado con anterioridad, lo que permitió efectuar el diagnóstico en menos tiempo, sin perder eficacia utilizando una metodología nueva que permite determinar con precisión no sólo las principales áreas que requieren cobertura, sino también, evaluar la capacidad institucional para enfrentar los desafíos más importantes que plantea la aplicación de los sistemas propuestos.

- iii. Educación y capacitación de especialistas en temas municipales.  
El proyecto garantizó la preparación de programas de capacitación en gestión urbana y talleres, en distintos módulos. Este programa de capacitación es uno de los instrumentos prácticos para responder a la necesidad de crear un sistema de difusión permanente de las conclusiones y los resultados del proyecto.
- iv. Programa de difusión y comunicación para la gestión urbana.  
En esta etapa se organizó un programa de cobertura regional para la difusión y conocimiento de la experiencia, no solo acumulada en el marco de los proyectos

desarrollados por CEPAL, sino además incorporar otras experiencias y prácticas desarrolladas en países y ciudades de la región. Se buscó detectar y destacar las condiciones institucionales para el logro de cambios. En ese contexto, una línea de trabajo que apunta a dar sostenibilidad a la experiencia es la creación de una red de expertos. De igual forma, se esperaba generar una base de datos con instrumentos, prácticas, experiencias y aprendizajes en torno a los ejes temáticos que el proyecto aborda, generando los vínculos necesarios para evitar la duplicidad y el desperdicio de recursos. En el mismo plano se formuló un sistema de apoyo a la gestión municipal. Esta actividad se complementa con la promoción de foros de discusión y diálogo en torno al desempeño de la gestión y las opciones y dinámicas posibles en la perspectiva de mejorar la eficiencia de los gobiernos locales.

## **2. Aspectos teóricos y de desarrollo**

---

### **2.1 Gestión de servicios públicos municipales**

#### **2.1.1 Definición**

Conceptualmente el carácter de público de un servicio implica en su definición un derecho de la comunidad, en forma independiente del modelo de gestión en que se base y de quien esté a cargo de su producción. Ese carácter implica la necesidad de garantizar, de algún modo, las condiciones de acceso y mantenimiento para el conjunto de la población, independientemente de su lugar de residencia (condiciones territoriales), de su vinculación con la propiedad del suelo (condiciones institucionales) y de sus recursos (condiciones económicas). Para que esa noción del carácter público de un servicio se aplique realmente, es necesario que exista una valoración social ampliamente compartida que lo recoja y que se consolide institucionalmente (legalmente) por los mecanismos y procedimientos establecidos en forma democrática.

Sobre esa base todo servicio tiene un claro efecto en la definición de las condiciones de la calidad urbana y de la inclusión/exclusión de la población local en la ciudad y, por lo tanto, en la sociedad. En consecuencia, si las condiciones de mercado no garantiza el acceso y mantenimiento en el servicio de toda la población local, sería necesario diseñar procedimientos que eviten la exclusión consecuente. Procedimientos que dependerán del tipo de exclusión (territorial, institucional, económica) que predomine.

Los servicios públicos se colocan, en consecuencia, en el centro del papel que tanto el gobierno como la sociedad locales deben cumplir para garantizar las condiciones de la reproducción social en forma sustentable.

### **2.1.2 Enfoques y tendencias**

En la década de los noventa los servicios urbanos han sido objeto de transformaciones profundas, consecuencia fundamentalmente del abandono del modelo del Estado-operador como única posibilidad para garantizar el bienestar colectivo y específicamente, como única entidad proveedora de los servicios. La insuficiencia de recursos públicos ha implicado la búsqueda del equilibrio financiero en la prestación de los servicios urbanos, con la introducción creciente de criterios de eficiencia, un proceso promovido explícitamente por las organizaciones internacionales en el marco de las políticas de modernización de las economías en la región.

Una gran contradicción, se da en que las modalidades de gestión y localización de los servicios tienden a privatizarse o, en definitiva, a fraccionarse, mientras la operación de los servicios es cada vez más global. Se va produciendo al mismo tiempo un proceso de descentralización y privatización en la gestión de servicios, lo que genera un fraccionamiento con relación a la antigua manera de gestionarlos y, por otro lado, la operación es más global, más integral, más internacional.

La energía eléctrica por ejemplo, ya no está localizada en un sólo país, sino que es una forma de producción multinacional; no obstante, al municipio se le han asignado competencias en esa materia o, en su defecto, se han iniciado procesos de privatización.

Junto a la búsqueda del equilibrio financiero, la privatización de los servicios se funda en la necesidad de garantizar eficiencia económica y transparencia en la gestión de las empresas que proporcionan los servicios. El reconocimiento de la importancia de los servicios urbanos como factor de construcción de una efectiva ciudadanía ha justificado la intervención o el control directo del sector público en la producción y gestión de los mismos, con elevados niveles de subsidio. Los servicios urbanos han sido utilizados por los gobiernos como un instrumento estratégico para la construcción física de la ciudad, pero también para su construcción social, asignándole objetivos diferentes: la modernización del espacio, la integración social de los habitantes de bajo recursos, la búsqueda del consenso político, e incluso el apoyo a sectores económicos o áreas específicas con fines de desarrollo.

La transición desde una perspectiva en la cual los servicios eran instrumento de una política de redistribución de los recursos y de fortalecimiento del proceso de integración social y ciudadana, a una visión en que los servicios son elementos de modernización y de nueva eficiencia, implica cambios evidentes de distintos ordenes: a nivel cultural con respecto a lo que son los servicios urbanos y cómo deben funcionar; a nivel jurídico por la necesidad de diseñar nuevas formas de relaciones entre el sector público y el sector privado inclusive de orden institucional en una perspectiva de alianza; y en lo político, con la alteración de los equilibrios de poder entre los actores urbanos inducido por los sistemas de asignación de los recursos que acompaña esta nueva visión.

Los servicios son el resultado de un sistema de relaciones entre diferentes actores con distintos intereses y necesidades, recursos y capacidades (entre ellos y, fundamentalmente, diferentes capacidades económicas y políticas). Es preciso identificar los actores implicados, conociendo la vinculación de cada uno con el servicio. Tal vinculación dependerá de la orientación que predomine en la acción de cada actor (necesidad, beneficio económico, interés general). Con esa base es posible identificar tres tipos fundamentales de actores: familias, unidades económicas y organismos gubernamentales.

La gestión de los servicios incluye un conjunto de fases que pueden distinguirse analíticamente: la política, donde se definen las necesidades a atender los objetivos fundamentales y

se establecen las normas básicas que organizan al servicio; la planificación que decide los procedimientos, instrumentos y modalidades de acción para lograr los objetivos definidos; la inversión o el financiamiento, que moviliza los recursos financieros necesarios para el servicio; la ejecución, o producción propiamente dicha del servicio como emprendimiento económico; y el control, como monitoreo de todo el proceso y como evaluación y realimentación de las decisiones fundamentales.

Esas fases debe estar asignadas a los actores adecuados. Para ello es preciso tener en cuenta su naturaleza y la orientación de la acción de cada actor. De manera sintética es posible proponer lo siguiente:

- ≠ La política del servicio, de naturaleza esencialmente pública, debe desarrollarse en razón del bienestar general en forma político representativa, para dar cuenta del conjunto de los intereses implicados.
- ≠ La planificación del servicio puede ser tanto de naturaleza pública como privada, según que los “medios” pongan o no en juego el logro de los objetivos o el predominio de la orientación definida.
- ≠ La inversión, de la misma manera, puede tener naturaleza pública o privada: en el primer caso si se trata de decisiones de asignación de recursos independientemente de la rentabilidad o recuperación de los fondos, cuando la orientación pública lo justifique. Es de naturaleza privada cuando pone en operación un proceso de valoración económica.
- ≠ La producción consiste en procedimientos basados en la racionalidad de emprendimiento, al combinar recursos e insumos en forma eficiente. Su naturaleza es así privada. Puede o no estar vinculada con la obtención de ganancias pero debe articularse a las otras fases.
- ≠ El control es una actividad de naturaleza pública, aunque no esté ausente de las acciones privadas, pues se trata de analizar el cumplimiento de decisiones públicas.

Las fases de naturaleza pública implican decisiones que deben ser tomadas en forma independiente de intereses económicos particulares y en función del interés general y que, en consecuencia, es preciso garantizar condiciones democráticas propias de los procedimientos e instituciones representativas. Es decir, que se trata de fases en las que deben predominar decisiones que deben ser tomadas por actores públicos estatales.

Las fases de naturaleza privada, o bien ciertos componentes privados de fases que son en parte públicas, pueden ser asignadas a actores privados, con condiciones (de efectiva competencia, por ejemplo) para que su participación garantice eficiencia económica, en tanto que su integración con las demás fases impida que los intereses económicos particulares subordinen la orientación de interés general que debe predominar en la gestión de un servicio público. La manera como se combinen actores y fases determina la modalidad concreta de gestión de los servicios.

**Cuadro 1**  
**GESTIÓN ESTATAL NO PARTICIPATIVA**

	<b>Organismo estatal</b>	<b>Empresa privada</b>	<b>Familias</b>	<b>Total N°</b>	<b>%</b>
<b>Política</b>	1	0	0	1	<b>14,29</b>
<b>Planificación</b>	1	0	0	1	<b>14,29</b>
<b>Inversión</b>	1	1	0	2	<b>28,57</b>
<b>Producción</b>	1	0	0	1	<b>14,29</b>
<b>Control</b>	1	0	0	2	<b>28,57</b>
<b>Total N°</b>	5	1	1	7	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>71,43</b>	<b>14,29</b>	<b>14,29</b>		<b>100,0</b>

**Fuente:** Pírez, Pedro. "Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos". Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 26. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL Santiago de Chile, septiembre de 2000.

Los aparatos estatales se hacen cargo de las actividades de todas las fases, en forma casi exclusiva. Normalmente las familias intervienen en el control, muchas veces con la realización de protestas, no siempre eficaces, para los casos de incumplimientos. Las empresas privadas, si participan, suelen hacerlo en la inversión, básicamente por medio de organizaciones bancarias nacionales o internacionales.

**Cuadro 2**  
**GESTIÓN PRIVADA NO PARTICIPATIVA**

	<b>Organismo estatal</b>	<b>Empresa privada</b>	<b>Familias</b>	<b>Total N°</b>	<b>%</b>
<b>Política</b>	1	1	0	2	<b>25,00</b>
<b>Planificación</b>	0	1	0	1	<b>12,50</b>
<b>Inversión</b>	1	1	0	2	<b>25,00</b>
<b>Producción</b>	0	1	0	1	<b>12,50</b>
<b>Control</b>	1	0	1	2	<b>25,00</b>
<b>Total N°</b>	3	4	1	8	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>37,50</b>	<b>50,00</b>	<b>12,50</b>		<b>100,0</b>

**Fuente:** Pírez, Pedro. "Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos". Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 26. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL Santiago de Chile, septiembre de 2000.

Los organismos estatales establecen las bases de la política, intervienen en la inversión y en el control. Las empresas participan de todas las fases excepto del control, en el que toman parte las familias. La planificación queda subordinada a las empresas que, también, pueden tomar decisiones propias de la política del servicio.

**Cuadro 3**  
**GESTIÓN MIXTA PARTICIPATIVA**

	Organismo estatal	Empresa privada	Familias	Total Nº	%
<b>Política</b>	1	0	1	2	<b>20,00</b>
<b>Planificación</b>	1	0	1	2	<b>20,00</b>
<b>Inversión</b>	1	1	0	2	<b>25,00</b>
<b>Producción</b>	0	1	0	1	<b>12,50</b>
<b>Control</b>	1	0	1	2	<b>25,00</b>
<b>Total Nº</b>	3	4	1	8	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>37,50</b>	<b>50,00</b>	<b>12,50</b>		<b>100,0</b>

**Fuente:** Pérez, Pedro. "Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos". Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nº 26. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL Santiago de Chile, septiembre de 2000.

Los organismos gubernamentales intervienen en todas las fases de naturaleza pública, incluyendo la inversión, pero no en la producción. Esta es exclusiva de la empresa privada, que también participa de la inversión. Las familias intervienen en todas las fases públicas, no haciéndolo en la producción.

### 2.1.3 Aspectos normativos e institucionales

Los diferentes modelos requieren instituciones y sistemas de normas particulares. No son iguales la normas (regulación), la organización, ni el tipo de fuerza de trabajo que se necesita para cumplir las tareas asociadas con las diferentes fases de los servicios.

#### i. El marco regulador debe concretar normativamente la política del servicio

Para ello debe resultar de procesos transparentes y democráticos de decisión política que garanticen su legitimidad. Esas normas deben ser anteriores a la organización o transformación (como su privatización) del servicio y orientarse a la defensa de las condiciones económicas y sociales de los actores más débiles. Intentarán evitar toda posible condición institucional de renta económica extraordinaria, incentivando procesos de innovación técnica y económica y promoviendo una creciente eficiencia que redunde en la mayor accesibilidad del servicio.

#### ii. Las normas deben dejar en claro las condiciones de inclusión

Las normas deben dejar en claro las condiciones de inclusión de la población en situaciones de posible exclusión (territorial, institucional o económica), identificando los medios para ello (subsidios u otros instrumentos). La regulación debe prever además los efectos (financieros, técnicos, administrativos, etc.) de la inestabilidad de las economías de la región sobre de los servicios.

#### iii. Identificar las organizaciones adecuadas

Los gobiernos locales deben identificar las organizaciones adecuadas para las funciones que corresponden a cada una de las fases en las que participan. En forma general, se debe tener en cuenta que son diferentes las condiciones organizacionales (instituciones, recursos humanos y técnicos, etc.) adecuadas para producir un servicio o realizar su control.

#### iv. Personal capacitado

Se trata de garantizar la formación técnica, como las condiciones éticas y políticas que permitan asegurar la defensa eficaz de los intereses generales en las

relaciones con los distintos actores y en la aplicación de las normas con un sentido público.

**v. Financiamiento**

La distinción entre financiamiento para la infraestructura o para la producción de los servicios deberá identificar diferentes fuentes finales de los fondos. En tal sentido, podrá decidirse si, y qué, se subsidia a la población cuyos recursos no resultan suficientes para hacerse cargo de los costos de incorporación y mantenimiento en los servicios, así como si se captan sobreganancias de urbanización (plusvalías) para devolverlas en condiciones equitativas de calidad urbana.

Deberán tenerse en cuenta las experiencias existentes en toda la región respecto de las posibilidades y limitaciones del financiamiento externo, aun de aquel directamente diseñado para ser aplicado a los servicios públicos. En particular de su vinculación con la posible inestabilidad de los precios internos y los tipos de cambio de las monedas.

## Recuadro 1

## LAS VINCULACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA GOBERNABILIDAD URBANA

Este aspecto remite a su vez a la elusiva noción de gobernabilidad urbana: nacida entre la gobernabilidad y el buen gobierno. Esta imprecisa noción cubre un espectro muy variado de relaciones más o menos formales, actores y decisiones, opciones y acciones individuales basadas en el mercado, opciones públicas a través del voto en instituciones democráticas para la provisión de servicios públicos, actividades regulatorias de instituciones públicas, enfoques formalizados de participación por parte de la comunidad/sociedad civil, acciones colectivas voluntarias como los esquemas de autoayuda, actividades informales o no-oficiales, intervenciones corruptas y actividades ilegales.

El establecimiento de sociedades, vínculos o asociaciones público-privadas en la región en el período 1993-1998 se encuentra bien documentado para las ciudades de Ambato, Asunción, Buenos Aires, Cajamarca, Ciudad Juárez, Córdoba (Argentina), Cuenca, Lima, Marinilla, Medellín, Quetzaltenango, Quito, Recife, Río de Janeiro, Rosario (Argentina), Santa Cruz de la Sierra, Santo André y Viña del Mar.

Los servicios públicos urbanos tienen una gran relevancia para la gobernabilidad urbana, tanto en su aspecto de desempeño (los servicios básicos y administrativos) como de representatividad (los servicios sociales, aunque éstos también inciden sobre la primera faceta y en lo que más nos interesa, los servicios descansan hoy muy fuertemente en una compleja trama de vínculos público-privados.

A nivel mundial, representantes de gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales (ONG) de todos los continentes coincidieron en el Foro Global de la Red Global del Desarrollo de Naciones Unidas que para lograr una gobernabilidad local democrática, efectiva y atenta con sus servicios a las necesidades de su población, debía empezarse por reconocer la complejidad de la tarea y luego, en ese orden, “construir partenariados sostenibles, comprender la fragilidad de los procesos de reforma, fortalecer la capacidad y los sistemas de gestión, reconocer la importancia de una base de recaudación adecuada y confiable, construir coaliciones de apoyo con base en la fortaleza de la sociedad civil, fortalecer la asociación entre los gobiernos locales y centrales, desarrollar partenariados público-privados eficaces, tomar conciencia que el empoderamiento de los ciudadanos es lo que subyace en toda gobernabilidad local efectiva, que el planeamiento y el proceso presupuestario basados en las necesidades constituyen el corazón de un gobierno local atento a las demandas, que la responsabilidad y la transparencia son factores críticos para construir la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y que los compromisos de largo plazo en este sentido son también fundamentales para lograr las metas propuestas”.

Este nuevo esquema requiere importantes modificaciones en aspectos más o menos tradicionales de la gestión pública: pasar del énfasis en el programa u organismo a centrar el análisis en la herramienta, de las jerarquías a las redes, de “público *versus* privado” a “público más privado”, del comando y control a la negociación y la persuasión y de las habilidades de administración a las de facilitación. Las potencialidades del enfoque, si se funda más rigurosamente que hasta ahora, son muy grandes para el fortalecimiento de la capacidad institucional de nuestros gobiernos locales. Los riesgos son también enormes en cuanto a que se disuelva el límite entre lo privado y lo público y a la eventual bendición de la captura del Estado –en este caso local– por grupos de intereses sectoriales, particularmente empresariales. La necesidad de profundizar en los métodos comprobados de gestión y *accountability* en un contexto de creciente democratización continúa siendo un desafío académico y político.

**Referencias bibliográficas:** Devas, Nick. (1999). ¿Quién realmente toma decisiones en el gobierno de la ciudad?. La relación entre el gobierno urbano, entrega del servicio y pobreza, tema urbano del gobierno, de la pobreza y de las sociedades documento, Departamento Internacional del Desarrollo, Escuela del Orden Público, Universidad de Birmingham. Inglaterra, marzo. Dubai, (1996-2000).

Hapham, T., Boateng, K. A., (1997). Urban governance in relation to the operation of urban service in developing countries. *Habitat Int.* 21, 65-77.

Salomon L. M. y Carbonetti M. (comp.), (2002). *The tools of Government. A guide to the New Governance*, Oxford.

**Fuente:** Extracto del texto de Hilda Herzer y Eduardo Pasalaqua “Gestión de Servicios Públicos en América”, en *Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible*, CEPAL 2003.

## 2.1.4 Estrategias

Resulta evidente que el ámbito de intervención de los gobiernos locales no se encuentra en la intervención financiera, pues en la mayoría de las ciudades del continente las condiciones financieras locales se han deteriorado como consecuencia de la crisis económica y de la transferencia de nuevas responsabilidades desde el Estado, por lo tanto, los gobiernos locales deben dedicarse fundamentalmente a la definición de un marco regulatorio que asegure la provisión a toda la población de los servicios mínimos y a la implantación de las capacidades y los instrumentos que permitan su aplicación.

En este sentido se puede decir que la acción de los gobiernos locales en el ámbito de la gestión urbana debería dirigirse específicamente a:

- ⌘ Asegurar la prestación universal de los niveles mínimos socialmente aceptados de servicios
- ⌘ Identificar los mecanismos de subsidios con el fin de garantizar el suministro universal
- ⌘ Promover la producción y gestión eficiente de los servicios introduciendo instrumentos que promuevan la competencia
- ⌘ Establecer mecanismos de regulación y de control con el fin de verificar que los servicios sean proporcionados de acuerdo con el marco regulador establecido
- ⌘ Crear instancias participativas para la toma de decisiones y para el control en la aplicación.

Para desarrollar estos propósitos o fines de la gestión urbana de los gobiernos locales, en primer lugar, se debe tratar de buscar los mecanismos que permitan promover la intervención del sector privado en la provisión de los servicios, con el fin de mejorar la eficiencia, de introducir innovaciones en la producción y en la gestión que permitan lograr una mejor relación precio-calidad. Paralelamente, se debe diseñar instrumentos de regulación que por una parte, permitan a los que proporcionan los servicios tener unos beneficios suficientes y por otra, que garanticen a los usuarios tener niveles de servicios adecuados a precios acordes con la capacidad financiera de la población.

La separación entre actividades de prestación de servicios y actividades de regulación, promueve el papel regulador de los gobiernos y hace más transparente los mecanismos de asignación de recursos. En particular con respecto al tema de los subsidios que deben beneficiar a la población que efectivamente los necesita, a los niveles de consumo socialmente definidos, en una perspectiva de reducción de la pobreza.

## Recuadro 2

**LOS DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN LOCAL EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

En el plano de las realidades concretas y ante nuevas situaciones, los desafíos para la gestión local son enormes. A las acumulaciones del déficit, aún atenuadas, en acceso, calidad y cobertura se suman problemas de todo tipo: cuestiones de desigualdad e integración social, inercias e ineficacias institucionales, insuficiencias de financiamiento, interacciones variadas y complejas con agentes privados, problemas tecnológicos y debilidades de la participación ciudadana.

Las debilidades de la participación se vinculan con problemas que también afectan los esquemas de desarrollo local: falta de tradiciones locales, dificultades en la articulación de movimientos y organizaciones locales y necesidad no siempre satisfecha de actividades y circuitos informales. Para enfrentar las ineficacias institucionales los métodos incluyen la descentralización –si es factible por el tipo de servicio y la escala– de las responsabilidades de gestión operativa a unidades individuales; la creación de un ethos de gestión – que no se opone al tradicional del servicio público –en cuanto a conciencia de costos; gestión por resultados –lo que demanda inexorablemente la medición del desempeño; la competencia entre proveedores cuando ello es factible tanto para obras como servicios; el aseguramiento de la transparencia con responsabilidad última ante los usuarios– que deben ser tratados como ciudadanos –clientes antes que como meros clientes–; una efectiva focalización de los programas para los pobres, además de las mejoras de gestión generales para el desarrollo de la capacidad institucional. Las cuestiones tecnológicas se vinculan con numerosas opciones disponibles no siempre tomadas en cuenta (generación eléctrica en pequeña escala con técnicas convencionales y no convencionales, suministro de agua por diversos métodos de menor costo, comunicaciones mediante teléfonos celulares prepagos o cabinas comunitarias privadas o públicas y muchísimas otras) pero que no deben omitir las cuestiones de operación y mantenimiento.

Cuando el gobierno local está involucrado de modo más directo en la producción del servicio, como ha ocurrido en numerosos casos, las cuestiones esenciales pueden vincularse en general con problemas de financiamiento, modernización, escala, operación y mantenimiento. Existen diversas opciones accesibles: arreglos innovadores y/o mixtos de financiamiento, diversas formas asociativas con actores públicos y privados, incluyendo organizaciones sociales, técnicas novedosas, como la de los observadores entrenados, esenciales para lograr mínimas evaluaciones de desempeño y que en algunos casos son casi la única opción. En el caso del mantenimiento de los pavimentos, por ejemplo, el modelo de control clásico ha resultado desbordado o relativamente ineficaz por restricciones presupuestarias o de otra índole, mientras que la gestión de pavimentos con alta tecnología (sistemas de sensores y software de gestión) es generalmente muy onerosa o impracticable.

El gobierno puede optar finalmente por privatizar el servicio, sea por razones financieras, doctrinarias y técnico-ideológicas o búsqueda de mayor eficiencia, o por necesidades concretas con resultado no previsto (el típico caso de privatización informal o no deliberada, como ocurrió con los residuos sólidos en Recife). Pero mientras esté más o menos directamente ligado a la producción, la clave de un mejor desempeño sólo puede darla el control social. En este caso el componente participativo comunitario es esencial. Otro tanto puede decirse cuando el vínculo incluye competencias generales y control, como el caso de los municipios venezolanos a partir de la Constitución y la ley de energía eléctrica, que les da responsabilidades en la distribución y en el control general del servicio.

**Referencias bibliográficas:** Antúnez I. y Galilea, S. (2002). Servicios públicos urbanos en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Sagredo F. 2002. Planificación en políticas urbanas y servicios públicos locales, Doc. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Saskia, S. (1991). La Ciudad Global. New York, London, Tokyo, Princenton University Press.

**Fuente:** Extracto del texto de Hilda Herzer y Eduardo Pasalaqua "Gestión de Servicios Públicos en América", en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible, Cepal 2003.

## 2.2 Acciones coordinadas para la pobreza urbana

### 2.2.1 Definición

Las definiciones de pobreza varían basándose en los criterios que se utilizan y al valor que se asigna a cada criterio: de hecho los índices de pobreza son relativos, pues dependen de lo que se considera para niveles de vida aceptables. Pero pobreza es también estar en una condición de impotencia, riesgo e incertidumbre, donde se es incapaz de responder a cualquier imprevisto; es decir, que más allá de la noción de pobreza existe la noción de vulnerabilidad, que según las encuestas se revela siempre como un problema crucial, a menudo más importante que la misma condición de pobreza.

Medir la pobreza, por tanto, resulta un ejercicio difícil. Sin embargo, calcular la pobreza desde un punto de vista cuantitativo es importante porque permite establecer un criterio de referencia lo que a su vez, hace posible comparar las condiciones de diferentes grupos sociales y áreas, incluso en periodos diferentes.

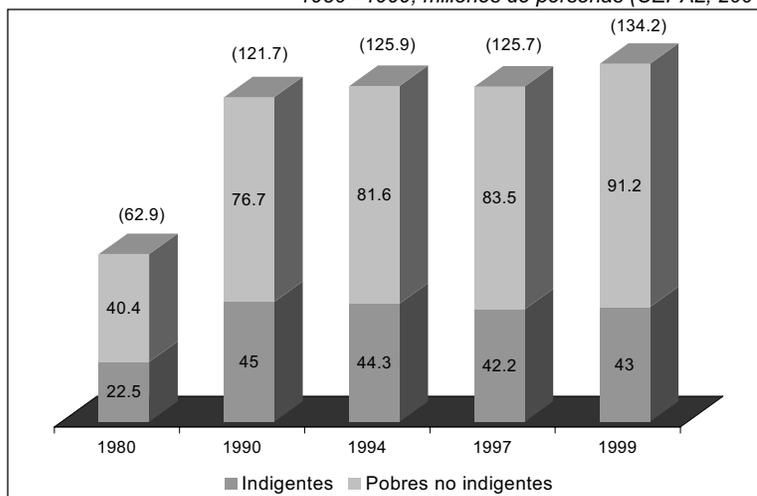
El umbral de 1 dólar por día como medida de identificación de la población pobre, o de 2 dólares para los países de América Latina y el Caribe, utilizado por el Banco Mundial, es muy directo y útil para tener una idea de la cantidad de población que se encuentra en condiciones de dificultad. Sin embargo, como ha sido señalado por el mismo Banco Mundial, se trata de un umbral que no permite ni comparaciones internacionales, pues las líneas de pobreza se establecen en base a criterios muy diferentes. Tampoco resiste comparaciones al interior de un mismo país, donde los precios varían sensiblemente entre lugares por ejemplo entre áreas urbanas y áreas rurales, con una incidencia directa sobre los niveles de pobreza.

Más allá de la imposibilidad de comparaciones, con cualquier indicador el problema, como se ha mencionado anteriormente, es que la pobreza tiene una multiplicidad de aspectos. Por lo tanto medir la pobreza desde un punto de vista exclusivamente económico no permite una comprensión suficiente del problema, tampoco permite diseñar políticas y programas adecuados para enfrentarla. En el Índice de Pobreza Humana (IPH), entre los tres indicadores utilizados en su elaboración el PNUD no incluye el nivel de ingreso, pues los bienes “necesarios” para que un individuo se quede afuera de la pobreza son definidos socialmente. Por lo tanto varían profundamente de un lugar al otro, inclusive al interior de un mismo país o de una misma región. Las políticas sociales, a través la provisión de servicios básicos (salud, educación, agua) tienen un impacto directo sobre la capacidad de consumo, y por lo tanto, sobre niveles de pobreza, aunque eso no se refleja directamente en los niveles de ingreso. Por último, el ingreso per cápita se refiere al individuo, lo que no da suficiente cuenta de la distribución intrafamiliar, particularmente con respecto a las mujeres, los niños y las personas mayores.

De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, a fines de la década de los años noventa más de 134 millones de habitantes de ciudades eran pobres, de los cuales 43 millones eran indigentes. Como se señala en el gráfico siguiente, la cantidad de personas pobres se ha duplicado en las ciudades latinoamericanas respecto de lo que sucedía en los años ochenta. El aumento sostenido de la población pobre de las ciudades sólo se atenuó a mediados de la década, para luego retomar su ritmo a partir de 1997. A su vez, el volumen de población indigente urbana se ha mantenido, con ligeros avances, durante toda la década pasada.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE POBRES URBANOS EN LA REGIÓN**

1980 – 1999, millones de personas (CEPAL, 2001)



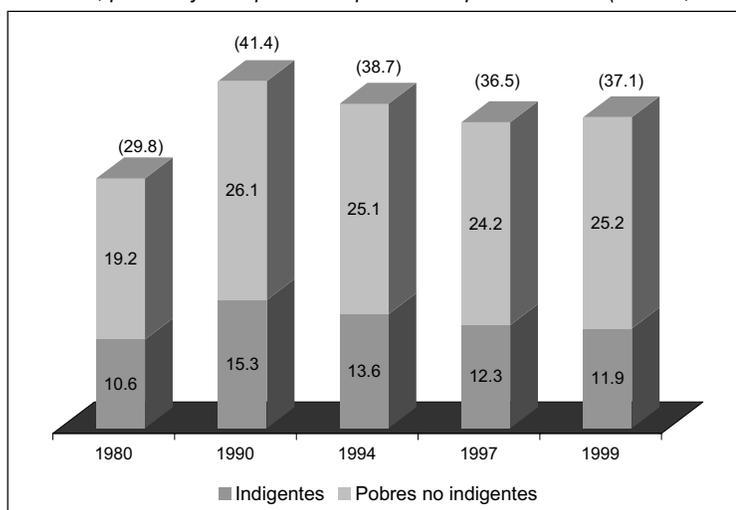
**Nota:** Cifras en paréntesis corresponden a la pobreza total, e incluyen a indigentes y pobres no indigentes.

**Fuente:** Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadísticas de CEPAL. 2001.

Los pobres representan hoy una proporción cercana al 37% del total de población urbana, como lo señala el gráfico 2. De estos pobres urbanos, un 12% vive en la indigencia. La presencia de la pobreza en el total de población urbana ha tenido una evolución moderadamente positiva durante los años 90: comparando el cuadro existente al inicio de esa década con aquel que prevaleció a fines de la misma, se constata que la proporción de pobres se redujo discretamente, del 41,4% al 37,1%, y que la población indigente pasó del 15,3% al 11,9% en las áreas urbanas.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN LA REGIÓN**

1980 – 1999, porcentajes de pobres respecto de la población total (CEPAL, 2001)



**Nota:** Cifras en paréntesis corresponden a la pobreza total, e incluyen a indigentes y pobres no indigentes.

**Fuente:** Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadísticas de CEPAL. 2001.

Para apreciar la evolución de la pobreza a partir del año 2000, están disponibles las proyecciones efectuadas por CEPAL para los años 2000 y 2001. Según éstas proyecciones, la pobreza regional –considerando tanto áreas urbanas como rurales– habría disminuido en el primer año considerado (2000) desde 211.4 millones de personas pobres en 1999, a 206.7 millones. Sin embargo, esta cifra aumentó para el año 2001 a 214.3 millones. A su vez, la cantidad de personas indigentes, luego de una reducción entre 1999 y 2000 desde 89,4 millones a 87,5 millones, habría subido a 92,8 millones en el año 2001. Para el año 2002, se espera un incremento cercano a los 7 millones de pobres respecto del año 2001, de los cuales 6 millones serían indigentes. De acuerdo con estas cifras, en la región habría aumentado la población pobre en 15 millones de personas en el período 2000 a 2001, lo que señalaría un deterioro en el cuadro social de América Latina. Si bien no se dispone aún de cifras para el componente urbano de la pobreza, es altamente probable que también éste dé señales de retroceso y acentúe la paradójica condición de las ciudades latinoamericanas como espacios que por una parte concentran cada vez más la pobreza regional, y por otra parte ofrecen las mayores oportunidades de progreso para la región.

El panorama general de la pobreza regional que entregan las cifras arriba nombradas, requiere ser revisado de manera más detallada para apreciar lo que sucede en los distintos países. En un contexto de grandes diferencias entre países, la pobreza urbana también tiene una presencia muy desigual en las ciudades de la región (cuadro 4). En un grupo de cuatro países (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) ella afectaba a menos del 20% de la población urbana a fines de la década pasada. En contraste, países como Ecuador, Honduras y Nicaragua exhibían índices de pobreza superiores al 58%.

**Cuadro 4**

**IMPORTANCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN TAMAÑO CENTROS**

*17 países, porcentaje del total de población de cada área*

	<b>Total</b>	<b>Metropolitana</b>	<b>Resto Urbano</b>
<b>Uruguay</b>	5,6	5,8	5,4
<b>Costa Rica</b>	15,7	14,7	16,8
<b>Argentina</b>	16,3	13,1	20,5
<b>Chile</b>	17,0	11,8	19,2
<b>Panamá</b>	20,8	19,6	25,8
<b>Brasil</b>	26,4		52,7
<b>México</b>	31,1		
<b>República Dominicana</b>	31,6		
<b>El Salvador</b>	34,0	26,4	43,2
<b>Guatemala</b>	38,3	30,9	48,0
<b>Paraguay</b>	41,4	31,9	56,4
<b>Bolivia</b>	42,3	39,0	47,3
<b>Venezuela</b>	44,0	27,8	47,1
<b>Colombia</b>	44,6	38,1	
<b>Ecuador</b>	58,0		
<b>Nicaragua</b>	59,3	52,4	64,5
<b>Honduras</b>	65,6	58,4	72,9

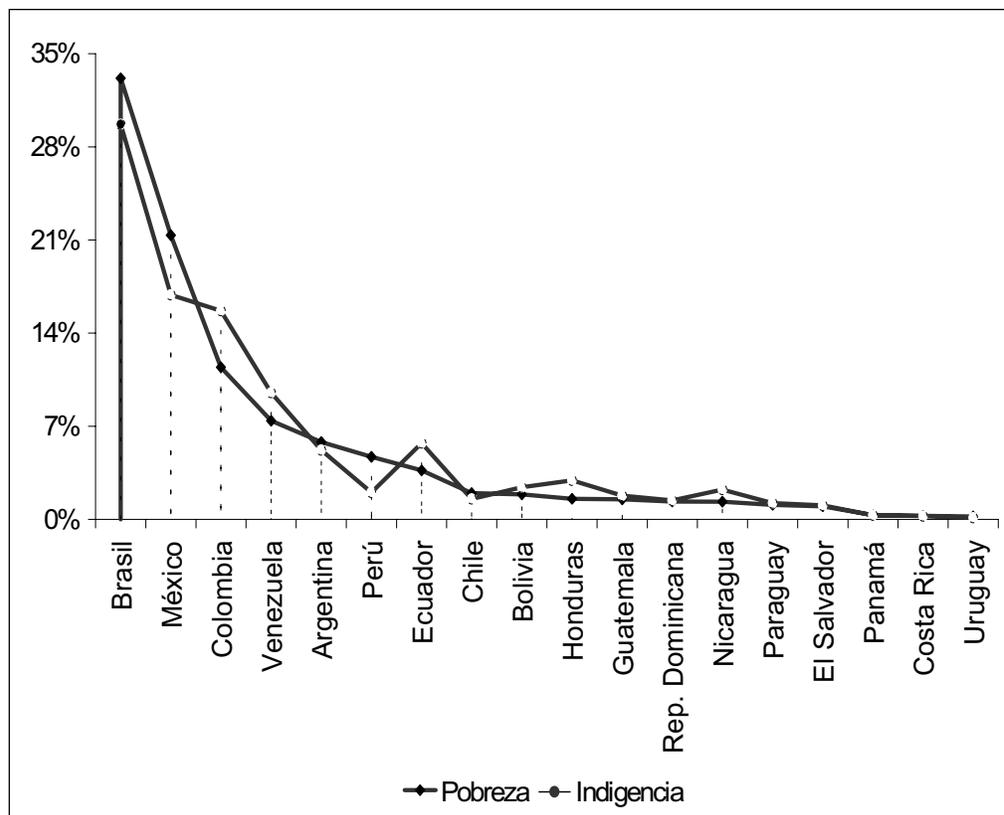
**Fuente:** CEPAL 2001. Encuesta de hogares.

El cuadro anterior acusa las diferencias entre los centros metropolitanos y del resto de los centros urbanos en cada país, en cuanto a la proporción de sus respectivas poblaciones que viven en la pobreza. En casi todos los países, los niveles de pobreza son sustancialmente mayores en las ciudades medianas y menores, que en las metrópolis. Tal como se tratará más adelante, la pobreza urbana no solo presenta dimensiones cuantitativas diferentes según el tamaño de los centros, sino además varía en sus características y en las consecuentes demandas de intervención.

Más allá de las diferencias entre países, una mirada a la distribución regional de la pobreza urbana señala que más de la mitad de los pobres urbanos están en las ciudades de Brasil y México, y

que un 73% de los pobres y un 72% de los indigentes urbanos habitan en solo 4 países de la región: los arriba nombrados, además de Colombia y Venezuela (gráfico 3)

**Gráfico 3**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN LAS CIUDADES DE LA REGIÓN. 18 PAÍSES, 1999**

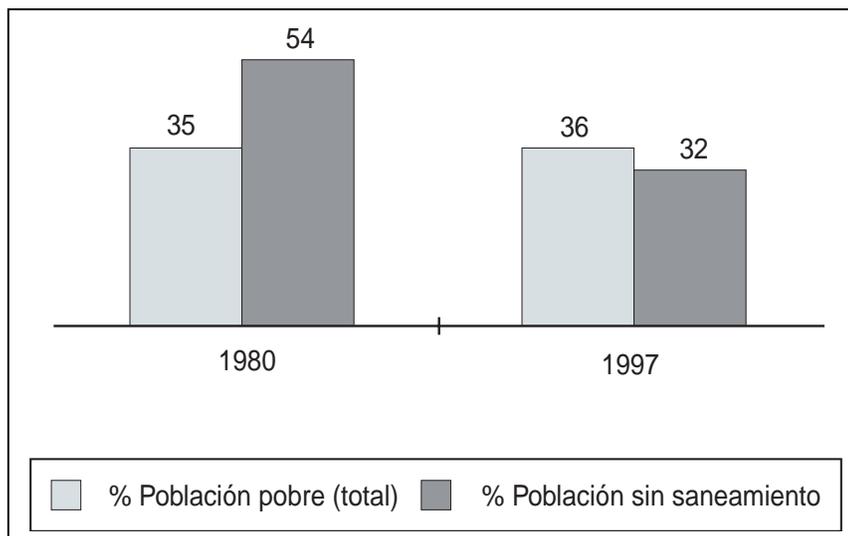


**Fuente:** Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadísticas de CEPAL. 2001.

Entre los años ochenta y noventa, América Latina ha experimentado un cambio de su perfil de pobreza, reemplazando una pobreza de tipo “estructural” (compuesta tanto por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o carencias materiales de vida, como por ingresos insuficientes de los hogares) por otra que se expresa de manera más nítida a través de los indicadores monetarios.

**Gráfico 4**  
**VARIACIÓN EN EL PERFIL DE POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA 1980 Y 1999**

porcentajes



**Fuente:** Arriagada, C. (2000) sobre la base de información de CEPAL (1998) y Banco Mundial (2000).

Esta peculiar evolución se debe por una parte, a que las NBI se redujeron de manera sostenida (incluso durante la década de los ochenta). Por otro lado, se observa un deterioro importante en los ingresos, asociado a diversas situaciones. Por una parte, el mercado laboral urbano mostró una capacidad cada vez más limitada para generar empleo moderno, y el empleo precario e informal tendió a crecer, aún en el período de los años noventa, cuando se recuperó el producto interno. Por otra parte, incluso en el sector de empleo formal los salarios experimentaron reducciones importantes, siendo frecuente para los desempleados que logran reinsertarse en el mercado de trabajo, que lo hagan en niveles de remuneración desmejorados respecto a su condición inicial. De este modo, la insuficiencia de ingresos ha adquirido un peso preponderante entre las causales de pobreza, si bien en muchos países los sectores indigentes o de extrema pobreza urbana todavía muestran importantes grados de carencias de servicios básicos, de infraestructura y alojamiento adecuado, y grados importantes de marginación de la salud y educación.

El cuadro siguiente permite dimensionar la extraordinaria complejidad que ha adquirido la pobreza urbana en un cuadro de urbanización elevada asociado a cambios demográficos y difíciles condiciones de acceso al empleo por parte de la población latinoamericana.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Si bien los antecedentes disponibles se refieren a la pobreza en general, ellos reflejan de manera relativamente certera lo que sucede con relación a la pobreza urbana.

**Cuadro 5**  
**CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA E INDIGENCIA, AMÉRICA LATINA, 1999**

*población en millones y porcentajes.*

	En viviendas con hacinamiento		Sin acceso a agua potable		En hogares con alta tasa de dependencia demográfica <sup>(a)</sup>		En hogares con baja densidad ocupacional <sup>(b)</sup>	
<b>Caracterización de la pobreza<sup>(c)</sup></b>								
	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
<b>Pobres<sup>(d)</sup></b>	61,0	28,9	109,7	52,0	46,6	22,1	71,6	33,9
<b>Indigentes</b>	35,5	39,8	57,4	64,2	28,2	31,5	39,5	44,2
<b>Probabilidad de pobreza<sup>(e)</sup></b>								
<b>Pobreza</b>		79,6		66,7		68,1		65,1
<b>Indigencia</b>		46,4		34,9		41,2		35,9

(a) Habitan en hogares en que la proporción de menores de 15 y mayores de 64 años, respecto de los miembros de 15 a 64 años es mayor a 0.75.

(b) Habitan en hogares en que la relación entre miembros ocupados y el total es menor a 0.25.

(c) Pobres y/o indigentes afectados por esa condición, en cantidad y como proporción del total de pobres y/o indigentes.

(d) Incluye a la población indigente

(e) Personas afectadas por esa condición, sean pobres o no, y proporción de ese total que es pobre o indigente

**Fuente:** Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadísticas de CEPAL.

En la primera parte del cuadro se señala la cantidad y proporción de pobres que se ven afectados por cuatro situaciones deficitarias (vivir en un hogar hacinado, carecer de agua potable, pertenecer a un hogar en que prevalece una alta dependencia demográfica y/ o una baja densidad ocupacional). La carencia más generalizada en este grupo es la exclusión del agua potable: a fines de la década pasada, casi 110 millones de pobres (uno de cada dos) no tenían acceso a este servicio básico. Considerando la población indigente, la proporción de excluidos de este servicio se eleva a dos de cada tres personas en pobreza extrema.<sup>2</sup>

Otro factor de recurrencia relativamente importante entre los pobres es su pertenencia a hogares con dificultades para insertarse en el mercado laboral, expresada en una baja densidad ocupacional. El cuadro anterior señala que el 34% y el 45% de los indigentes pertenecen a estos hogares. Siendo altos, estos porcentajes señalan sin embargo que una proporción mayoritaria de los pobres no pertenece a hogares de baja densidad ocupacional.

En estos casos, las causales de su condición de pobres parecen estar asociadas más bien con características cualitativas de la inserción laboral de sus miembros, quienes no perciben recursos suficientes para salir de la pobreza pese a estar desempeñando una actividad laboral.

Los dos otros aspectos consignados en el cuadro 5 tienen menor presencia en la población pobre. En cuanto al hacinamiento, que experimentan el 29% de los pobres y el 40% de los indigentes, la urbanización, las políticas habitacionales y el propio esfuerzo de autoalojamiento por parte de los habitantes de la región, han influido en que gran parte de la población pobre e indigente no vivan hacinados. A su vez, la proporción relativamente reducida de pobres e indigentes que habitan en hogares con presencia importante de miembros menores de 15 años y mayores de 64

<sup>2</sup> Sin embargo, existe también un número importante de familias no pobres que no cuentan con acceso al agua potable, lo que señalaría que se trata de una carencia asociada no sólo con los ingresos, sino además con otros factores – urbanos, tecnológicos, etc., que rebasan ampliamente el campo de las políticas de superación de la pobreza. Algo similar puede comentarse respecto de la baja densidad ocupacional, que no parecería tan asociada a la pobreza y a la obtención de suficientes recursos para subsistir, como el monto de los ingresos que perciben los ocupados.

años 22% y 31,5% respectivamente) también podría asociarse a los efectos de la transición demográfica y la urbanización.

La segunda parte del cuadro 5 presenta la información arriba comentada de manera diferente, para ilustrar los eventuales rasgos de desfocalización que pueden tener las políticas correctivas. La “probabilidad de pobreza” de los aspectos de hacinamiento, exclusión del agua potable, pertenencia a hogares con alta dependencia demográfica y pertenencia a hogares con baja densidad ocupacional está dada por la proporción que representan los pobres e indigentes en el total de personas afectadas por estas carencias. Desde esta perspectiva, la persona que habita en un hogar hacinado tiene casi un 80% de probabilidad de ser pobre y un 46% de probabilidad de ser indigente. Entre los que viven en hogares con alta tasa de dependencia demográfica un 68% es pobre y un 41% es indigente, mientras la probabilidad de ser pobre es del 66,7% cuando se carece de agua potable, y del 65,1% cuando se pertenece a un hogar de baja densidad ocupacional.

## 2.2.2 Enfoques y tendencias

Las investigaciones recientes han puesto en claro la necesidad de conceptualizar adecuadamente el tema de la pobreza urbana. Esto significa entender sus diferentes causas, por un lado el hecho que éstas no están relacionadas únicamente a la dimensión económica, y por otro, la multiplicidad de sus consecuencias:

Conceptualizar la pobreza significa entender su carácter dinámico, el hecho que la pobreza no es necesariamente ni prevalementemente una condición permanente, pero que un individuo puede volverse pobre como consecuencia de factores temporáneos o relacionados a eventos imprevisibles y específicos: así hay los pobres, pero también los potencialmente pobres. Superar la pobreza significa enfrentar ambas condiciones, la de los que ya son pobres y la de los que pueden volverse pobres. Por lo tanto es el concepto de vulnerabilidad que parece más apropiado para dar cuenta de la inseguridad que acompaña estructuralmente la pobreza.

Sin embargo, como consecuencia de la complejidad del tema y de la falta de claridad conceptual, muchas veces permanece una confusión entre las causas y los efectos de la pobreza, así que los programas y los proyectos para superarla no siempre tienen los éxitos esperados. La multiplicidad de los factores que la causan y la variabilidad del fenómeno, no permiten comprender fácilmente el tema de la pobreza, tampoco entender que los pobres no son una población homogénea. Los habitantes de bajos ingresos viven frecuentemente en asentamientos ilegales, pero no todos los habitantes de estos asentamientos son pobres; asimismo la jefatura femenina en los hogares a menudo se acompaña con condiciones de pobreza, pero no todos los hogares encabezados por una mujer están necesariamente en condición de pobreza.

Para comprender lo que es realmente la pobreza se necesita analizar los procesos que están en su base, estableciendo la importancia relativa de cada uno de ellos, examinando simultáneamente causas y efectos, y entendiendo las relaciones existentes entre ellos. Ingresos insuficientes no permiten tener una vivienda adecuada; al mismo tiempo es posible que la ubicación periférica de la vivienda o su dimensión sean justamente los factores que determinan los bajos ingresos por no permitir desarrollar adecuadamente ningún tipo de actividad económica. El mismo tipo de relación biunívoca se encuentra con respecto a los servicios, que pueden faltar porque los habitantes no tienen cómo pagarlos pero también por las condiciones de irregularidad del asentamiento aunque los habitantes tengan suficiente capacidad económica.

Con respecto a la pobreza, el proceso de urbanización en América Latina muestra dos caras. Desde un punto de vista relativo, la incidencia de la pobreza es mucho más importante en las áreas rurales que en las ciudades: en 1997, un 54% de la población rural vivía por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de los cuales se encontraban en condición de indigencia, mientras que en las áreas urbanas solamente un 30% de los habitantes eran pobres (10% indigentes).

Aun en las ciudades donde los ingresos permiten a la mayor parte de los habitantes permanecer fuera de la pobreza (y en las grandes ciudades más que en las medianas o pequeñas), con respecto a comienzos de los años 80, a escala regional las condiciones no han evolucionado; por el contrario, señalan un deterioro. Los procesos de liberalización económica, en la base de los programas de ajuste estructural, han tenido como una de las consecuencias más evidentes, una acentuación de la iniquidad en el crecimiento urbano.

Todas las ciudades del continente muestran una polarización social, que se acompaña con una fragmentación del espacio: la ciudad es siempre menos una “polis”, como lugar de encuentro y de interacción, y siempre más un lugar donde coexisten sin integrarse distintos sectores sociales, que viven en espacios con condiciones habitacionales, niveles de infraestructura y calidad de los servicios diferentes, y que se van aislando y cerrando cada vez más con respecto al resto de la ciudad. El éxito que tienen los “barrios cerrados” evidencia esta tendencia, así como la acentuación de la violencia y la creciente “ghettización” de los barrios pobres muestran que la integración supuestamente facilitada por la ciudad, se va volviendo exclusión, segregación y posible enfrentamiento social.

La necesidad de concentrar recursos en equipamientos y servicios para la economía de la globalización, reduciendo aun más los bajos niveles de inversión social que se realizan en las ciudades latinoamericanas, implica políticas que tengan como objetivo explícito reducir y contrastar las diferencias. De lo contrario, es muy probable que la polarización y la segregación se acentúen.

A pesar de las dificultades para definir qué hacer para la superación de la pobreza urbana, hace falta identificar de la manera más clara posible las causas de la pobreza, en primer lugar “si se trata de un solo gran problema o de muchos problemas pequeños”.

Los pobres urbanos no constituyen un grupo social homogéneo, tampoco se pueden identificar y delimitar fácilmente. Por el contrario, los individuos y los hogares que se encuentran en condición de pobreza son distintos y variables en el tiempo (Rodgers, 1989).<sup>3</sup> Por lo tanto, para el diseño de políticas exitosas es indispensable tener claro las características de la pobreza, los diferentes grupos objetivos, sus necesidades y prioridades. Los pobres son los que no tienen la posibilidad económica de satisfacer sus necesidades primarias; al mismo tiempo, pobres son los socialmente excluidos debido a factores como etnia, género, edad y la incapacidad física. Depende también de la debilidad resultante de una alimentación insuficiente, a condiciones habitacionales y lugares de trabajo deficientes. La pobreza puede ser consecuencia del aislamiento geográfico como lo son muchos asentamientos rurales pero también de los asentamientos de la periferia urbana en condiciones de difícil accesibilidad. Finalmente pobres son los analfabetas excluidos de los medios de comunicación y de información.

### **2.2.3 Aspectos normativos e institucionales**

Los intereses y las percepciones de los sectores de mayores recursos influyen de manera muy importante en la forma en que las instituciones públicas y privadas elaboran sus planes y los aplican. Estos sectores no serán capaces de crear, incluso para sí mismas, un mundo en el que resulta agradable vivir si no establecen una nueva relación, unas nuevas solidaridades y refuerzan los intereses comunes entre ellas y las personas que viven en la pobreza. Así por ejemplo, las grandes inversiones en infraestructura, intensivas en capital, tienden a reflejar los intereses y valores de las clases medias, a menudo a expensas de los pobres. En vez de ello, las clases media y alta deben aceptar cambios en los modelos convencionales de desarrollo urbano y buscar puntos en común con los pobres.

---

<sup>3</sup> Rodger, G. (comp.) “Urban Poverty and the Labour Market. Acces to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities. Introduction” HEL, ILO, WEP. 1989.

Forjar nuevas relaciones exige cambios institucionales y culturales sustanciales. Dichos cambios afectarán a los profesionales y funcionarios públicos al igual que a todos los sectores de la sociedad civil, incluyendo a los propios pobres y redundará en una transformación de la acción de las instituciones públicas y privadas.

Transformar las percepciones entre individuos e instituciones requiere la aplicación de los siguientes principios, como elementos de una estrategia encaminada a guiar el cambio de actitudes de la acción pública y privada:

- ☞ superar las actitudes paternalistas y el clientelismo;
- ☞ aceptar compartir el poder de decisión sobre la asignación de recursos, el diseño de programas y la evaluación de sus resultados;
- ☞ tomar conciencia de los recursos, la vitalidad y las capacidades de las comunidades pobres y, por otra parte, reconocer sus conflictos internos y contradicciones, superando una visión idealizada y romántica que hace hincapié únicamente en su capacidad para la buena voluntad, el consenso y la solidaridad;
- ☞ reducir la complejidad y la segmentación de la forma en que las instituciones públicas se presentan a los pobres, en vez de traspasar la responsabilidad de vencer dicha complejidad a los propios grupos desfavorecidos;
- ☞ acomodar la diversidad y el cambio superando la rigidez y la compartimentación de las estructuras burocráticas;
- ☞ admitir las insuficiencias de la democracia representativa a fin de garantizar que los diversos intereses de los grupos sociales sean expresados y tenidos en cuenta, y buscar mecanismos de participación adecuados para compensar dichas insuficiencias;
- ☞ basar las relaciones en contratos, que garanticen la reciprocidad de todas las partes como socios iguales en una asociación duradera;
- ☞ adoptar el ritmo del proceso social de las comunidades pobres, apoyar los procesos duraderos de formación colectiva, permitiendo el cambio social y cultural, en lugar de imponer un marco temporal definido mediante procedimientos burocráticos;
- ☞ ayudar a fortalecer la voz de los pobres, en lugar de hablar por ellos;
- ☞ aceptar la necesidad de invertir tiempo y recursos en la armonización y mediación y de aprender tanto como de enseñar.

No existe una regla universal para la división de responsabilidades entre los diferentes niveles: comunitario, municipal, nacional y global. La convergencia y la armonización de las acciones civiles, públicas y privadas significa algo más que colaboraciones simplistas, exige el establecimiento de resultados, en vez de medios o insumos empleados, como criterio de evaluación de las políticas públicas, así como la distribución de responsabilidades de una manera pragmática y de mutuo acuerdo entre todas las partes. Es en el ámbito de la ciudad, o de la unidad administrativa local en el caso de las zonas metropolitanas, donde los agentes pueden armonizar y aplicar estrategias para la reducción de la pobreza.

**Recuadro 3**

**ALGUNAS ACCIONES POSIBLES DE PONER EN MARCHA EN RELACIÓN  
A LA REGLAMENTACIÓN URBANA**

- ≠# Revisar los códigos de planeamiento de manera crítica, identificando los aspectos que afectan negativamente a los pobres urbanos. Entre ellos destaca la imposición no justificada de “usos exclusivos” en áreas para las que se podrían prever actividades mixtas, como por ejemplo la cercanía entre la vivienda y el trabajo. Del mismo modo, se ha comprobado que la fijación poco realista de tamaños mínimos de lotes colabora a la exclusión de los pobres de determinadas zonas de la ciudad, al no permitirles acceder a terrenos de tamaños y costos que ellos puedan solventar.
- ≠# Rectificar, en los instrumentos de planificación urbana vigentes, disposiciones que podrían impedir –de manera injustificada– que los pobres se mantengan en los asentamientos informales dentro de la ciudad, como puede ser la clasificación de estos terrenos como “áreas verdes”, “reservas” o su destino a nuevos desarrollos inmobiliarios o megaproyectos. Las erradicaciones, o las amenazas de traslado, suelen afectar negativamente el potencial de superación de la pobreza de las familias que habitan asentamientos precarios, por lo que resulta conveniente realizar esfuerzos para lograr su radicación.
- ≠# Del mismo modo, incentivar en los desarrollos de nuevos proyectos urbanos un crecimiento urbano que favorezca la heterogeneidad social e inclusión urbana, previendo zonas y espacios para la vivienda y los equipamientos accesibles a sectores de menores ingresos.

**Fuente:** Joan Mac Donald “Pobreza y Ciudad en América Latina y el Caribe” en Gestión Urbana y Desarrollo sostenible, CEPAL, 2003.

## 2.2.4 Estrategias

En realidad, la pobreza no tiene una dimensión unívoca y científica, depende ampliamente de una percepción individual. Eso implica que se pueden encontrar distintas definiciones de pobreza y que tiene que ser definida basándose en la percepción de los pobres. Se necesita entonces un cambio de perspectiva, pues se trata de basar el diseño de políticas y programas en las prioridades identificadas por los “beneficiarios”, con el “apoyo de” pero no “por” los profesionales y técnicos. Solamente de este modo es realmente posible reconocer las múltiples caras de la pobreza sin caer en el inevitable reduccionismo, la estandarización y la consecuente simplificación que normalmente caracterizan los enfoques técnicos.

Esto tiene varias consecuencias. En primer lugar, para enfocar el tema desde el punto de vista de los pobres, es necesario establecer una relación paritética entre los “beneficiarios” y los que trabajan el tema, abandonando la idea que hay expertos que conocen el problema y saben cómo solucionarlo. Desde ese punto de vista se debe fortalecer la capacidad identificar las necesidades de los pobres, lo que significa darle espacios e instrumentos de expresión, apoyar mecanismos de autodeterminación, favorecer procesos orientados a reafirmar su autoestima y a convencerlos de su capacidad para guiar las intervenciones que los afectan.

La especificidad de cada situación implica que se aborde al tema desde una perspectiva más antropológica que sociológica, económica o urbana, a pesar que los problemas en la mayoría de los casos, pertenezcan a la esfera del empleo, de la vivienda o de la carencia de equipamientos y de servicios. Consiguientemente, las instituciones a las cuales corresponde el diseño y la realización de los programas para la superación de la pobreza tienen que contar con profesionales con capacidad de involucrar directamente a los pobres en la producción de la información necesaria y en la búsqueda de las soluciones.

**ALGUNAS ACCIONES QUE PODRÍAN INSTRUMENTAR LOS GOBIERNOS LOCALES PARA PONER EN MARCHA PROGRAMAS QUE ALIVIEN LA POBREZA URBANA**

- # Reformular los presupuestos locales para corregir el sesgo recurrente al gasto corriente, y aumentar su capacidad de movilizar recursos de inversión para mejorar los barrios pobres tanto desde las entidades sectoriales del nivel nacional como del sector privado local y la propia comunidad.
- # Mejorar los programas de empleo municipales para lograr un mayor efecto positivo sobre la pobreza, aumentando su impacto sobre el desempleo estructural en la comuna;
- # Poner en marcha una focalización territorial equilibrada y con sesgo “pro-pobres” de las inversiones municipales y sectoriales, de modo que aquellas que se efectúen en el tejido urbano consolidado se compensen debidamente con aquellas necesarias en la periferia precaria
- # Revisar las regulaciones y ordenanzas locales que resulten poco realistas o discriminatorias los sectores pobres, dificultando sus posibilidades de desarrollo.
- # Incorporar de manera equitativa a la comunidad –incluidos los pobres urbanos– en los procesos de decisiones presupuestarias, para que frente a la escasez de recursos se recojan sus prioridades y se respalden políticamente las secuencias y opciones de intervención en materia de pobreza.

**Fuente:** Joan Mac Donald “Pobreza y Ciudad en América Latina y el Caribe” en Gestión Urbana y Desarrollo sostenible, CEPAL, 2003.

## 2.3 Rehabilitación de áreas centrales

### 2.3.1 Definición

Al principio de los años noventa el urbanismo y las políticas urbanas entran en una nueva perspectiva, con un cambio de dirección con lo cual se pasa de una visión orientada exclusivamente a la expansión periférica a una perspectiva de recuperación y renovación de la ciudad existente. Esta nueva tendencia parece relacionarse principalmente con la transición demográfica que vive la mayoría de los países de América Latina. Por esto, se registra una reducción del proceso de expansión urbana, los cambios en los patrones de vida con la disminución de las dimensiones de las familias y la creciente participación femenina en el mercado del trabajo. Por otra parte, la necesidad de definir nuevas funciones en sectores de la ciudad aún en condiciones precarias, donde se ubican inversiones inmobiliarias y de infraestructura importantes, y finalmente el reconocimiento de los valores histórico-culturales de la ciudad como instrumentos para reforzar la identidad urbana para los habitantes de la ciudad y sobre todo en la perspectiva de la globalización en la cual se necesita construir una imagen “vendible” de la ciudad.

En ese marco se ubica el avance de una nueva concepción de la gestión urbana con respecto a las áreas centrales, que incorpora de manera creciente, dentro de sus prioridades, las temáticas de los centros históricos. Esta concepción plantea nuevos retos con respecto a los tipos de intervenciones que se proponen, desde restauración a rehabilitación; hasta remodelación o renovación, dependiendo de los objetivos y las estrategias urbanas que se buscan.

La restauración se enmarca en una visión que privilegia la recuperación del patrimonio construido, preservando los elementos constructivos y decorativos. La restauración mira esencialmente a la dimensión arquitectónica y cultural de los edificios y de los espacios urbanos, dando prioridad al valor de los elementos físicos y materiales de la ciudad buscando una valoración esencialmente estética de los mismos. En ese marco se realizan análisis de tipologías en la

perspectiva de evaluar las funciones que pueden instalarse en los edificios o los espacios sin modificar sus cualidades y características.

El concepto de rehabilitación es vinculado a una visión diferente, en la cual las transformaciones de los elementos físicos y espaciales no son vistas exclusivamente desde una perspectiva alejada con respecto a una condición originaria que hace falta restablecer.

En las estrategias de rehabilitación al objetivo de mejorar las condiciones físico-espaciales se incorpora por un lado, la aceptación de que la ciudad y las diferentes partes que la conforman, son elementos en constante adaptación y transformación; por el otro, la búsqueda de soluciones que reconozcan el proceso y el dinamismo del hecho urbano, asumiendo los cambios como elementos que hace falta controlar y orientar pero innovadores y vitales, y no como factores negativos.

Por eso las estrategias de rehabilitación normalmente se enfocan más a los sectores centrales no históricos, complementando el mejoramiento del ámbito físico con objetivos socioeconómicos y funcionales.

El deterioro que se encuentra en muchas de las áreas centrales necesita también de acciones de verdadera renovación, con la reconstrucción parcial o total de partes del tejido urbano. La falta de mantención o el completo abandono de los edificios genera condiciones de peligro material, donde las condiciones estructurales pueden deteriorarse hasta provocar derrumbamientos; las infraestructuras pueden tener pérdidas o fugas con consecuencias imprevisibles. Sin embargo, también se presentan condiciones de peligro social, en el sentido que por el mismo proceso de abandono de la población y la ausencia de cualquier forma de control social, en muchos casos las áreas centrales se han vuelto áreas donde se desarrollan actividades ilegales y criminales. En estos casos la renovación física de los lugares representa un mecanismo útil, aunque no el único, para introducir nuevas condiciones y poner en marcha un proceso de recuperación social y económica, además del mejoramiento de las condiciones físico-espaciales.

### **2.3.2 Enfoques y tendencias**

El crecimiento masivo del espacio urbanizado y la generación de nuevos polos urbanos ha venido cuestionando la centralidad de las áreas centrales “tradicionales”, los centros históricos o los que se crearon a lo largo de los años, por lo menos como centros para el conjunto de la población urbana. La Candelaria y el Centro Internacional ya no representan ni las únicas ni la más importantes centralidades de Santa Fé de Bogotá, donde los habitantes de mayores ingresos se relacionan más a Chapinero o a Unicentro para sus actividades y sus compras, en Quito a partir de la década del 60 las actividades del centro histórico empiezan a desplazarse hacia la Mariscal Sucre, el centro histórico de Lima ha sido sustituido en sus funciones centrales por Miraflores; en San Salvador la población de medio y alto ingresos ya no se arriesgan a ir al área histórica y hacen sus negocios en un nuevo centro financiero, etc.

Fueron principalmente los sectores de altos ingresos los que abandonaron los barrios centrales donde las residencias ya no correspondían ni a la estructura de las nuevas familias nucleares ni a los patrones de vida “modernos”, para instalarse en las viviendas unifamiliares o en las propiedades horizontales en los nuevos sectores de la ciudad, provistos de toda la infraestructura y servicios modernos. Paralelamente, los edificios de las áreas centrales resultaron inadecuados para las transformaciones funcionales y tecnológicas que afectaron a una serie de actividades productivas, comerciales y de servicio.

El traslado de población desde las áreas centrales a los barrios residenciales de la periferia involucró también a las actividades económicas y comerciales, las cuales empezaron a trasladarse también, acentuando el proceso de cambio de las áreas centrales. Los edificios de los centros de las ciudades se fueron transformando en viviendas para sectores sociales de ingresos más bajos y en

lugares para actividades económicas menos dinámicas, determinando un creciente deterioro de los centros históricos y de las áreas centrales en general.

La falta de inversiones públicas y de mantención por parte de los propietarios, aumentaron las carencias en las infraestructuras, las fallas en los servicios, el deterioro y abandono de los espacios colectivos y la degradación aún más fuerte de las viviendas. Con la disminución de los valores inmobiliarios se profundizó el proceso de desplazamiento de las clases de ingreso medio, el aumento de la pobreza, niveles de hacinamiento y de inseguridad en las áreas centrales.

Por lo tanto, al progresivo deterioro económico y físico de sectores amplios de la ciudad, registrado en la mayoría de las ciudades de Latinoamérica –a pesar del tamaño, la localización o las características particulares –se añade un profundo cambio social. Las causas de este cambio han sido básicamente iguales en los distintos países: por un lado, un mercado de la vivienda orientado exclusivamente a los sectores sociales de mayores ingresos con la construcción de conjuntos habitacionales con equipamientos de altos niveles; por el otro, una producción de viviendas sociales absolutamente insuficiente con respecto a la demanda, localizada en áreas ya deficitarias en infraestructuras y servicios. Las alternativas para la población de bajos ingresos fueron los asentamientos ilegales en la periferia y en las áreas a riesgo ambiental, o la inserción residencial en las áreas centrales que cuentan con equipamiento y servicios mediante la subdivisión de los edificios residenciales y la densificación de los espacios disponibles, produciendo condiciones habitacionales con altos niveles de hacinamiento.

### **2.3.3 Aspectos normativos e institucionales**

Restauración, rehabilitación y renovación asumen un peso distinto dependiendo de los casos, en función de las condiciones físicas y socioeconómicas en las cuales se encuentran las áreas centrales. Sin embargo es evidente que en un número creciente de ciudades el tema de la “recentralización” es uno de los temas fundamentales de la estrategia urbana. Los factores que están a la base de esta tendencia son varios.

La desaceleración del crecimiento urbano, tanto a nivel demográfico como a nivel espacial, pone el acento sobre la ciudad existente, las carencias y la necesidad de servir y desarrollar infraestructura en los barrios populares de la periferia, pero también de reorganizar el espacio urbano en la búsqueda de una mejor estructuración, con respecto a la cual las áreas centrales pueden cumplir un papel de vital importancia.

Después de haber puesto muy poca atención a las transformaciones que afectaban las áreas centrales durante el largo proceso de expansión espacial de la ciudad, el aumento de la pobreza urbana y la creciente concentración de bolsones de pobreza en estas áreas, llama la atención de los decisores urbanos la necesidad de encauzar un proceso de recuperación, pasando de unas intervenciones puntuales de restauración de los monumentos a una visión más compleja y estratégica.

Por otra parte la internalización de las economías, donde el aumento de los flujos turísticos por un lado y las inversiones extranjeras en las nuevas construcciones en las áreas centrales por el otro, son componentes muy evidentes en varias ciudades de América Latina. Esto plantea nuevos retos vinculados a los cambios funcionales que se están dando, a las nuevas centralidades que se están determinando, a la accesibilidad, y al impacto sobre la población de escasos recursos que viven allá.

Finalmente, la urgencia de los gobiernos locales para buscar nuevos ingresos, efecto de la descentralización y de la reducción de las transferencias del Estado, enmarca la revitalización de las áreas centrales y de los centros históricos en una nueva visión económica. En este sentido, los valores culturales pueden volverse valores productivos, así como la revalorización del patrimonio inmobiliario puede volverse en fuente de ingresos fiscales.

**Recuadro 5**

**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA URBANIZACIÓN**

El manejo del territorio ha sido una competencia clásica de las municipalidades, pero las nuevas competencias a asumir con los procesos de descentralización junto con la nueva demanda de manejo de las áreas centrales de las ciudades requiere fortalecer las capacidades del nivel local para asumir las nuevas responsabilidades. Esto demandará de la implementación de una estructura institucional con instrumentos idóneos y personal capacitado. Figuras como corporaciones, empresas, u otras entidades de carácter mixto en el que aporta el Estado y moviliza recursos privados y voluntades ciudadanas son ejemplos que apoyan el desarrollo de la gestión, junto con la creación de entes descentralizados con autonomía administrativa, legal y financiera.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán "La Recuperación de las Áreas Centrales", en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

**Recuadro 6**

**RACIONALIZACIÓN DE INVERSIONES**

- ## Cambio de prioridades en la asignación de recursos, privilegiar programas y proyectos de impacto que generen sinergias y sean sostenibles en el tiempo.
- ## Concertar con el sector privado, desde la fase de planificación, la identificación y posterior ejecución de proyectos.
- ## Identificar proyectos en el área cultural que permitan recuperar costos, a través de venta de servicios y comercialización para cubrir al menos costos de operación y mantenimiento.
- ## Optimizar uso de recursos administrativos, terciarizar servicios.
- ## Formular instrumentos urbanísticos que permitan consolidar la relación desarrollo urbano y rehabilitación de áreas patrimoniales. Instrumentos como compensaciones, impuestos progresivos sobre la propiedad predial edificada no usada o territorio no urbanizado, expropiación, son algunas de las herramientas que pueden ser de utilidad para obtener recursos permanentes que posibilitarán a las administraciones mantener sostenible en el tiempo el proceso de rehabilitación.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán "La Recuperación de las Áreas Centrales", en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

Las nuevas dimensiones en las cuales se enmarcan las áreas centrales necesitan de un cambio en los instrumentos de intervención, desde el punto de vista normativo, financiero y tecnológico. Es evidente que la tarea de la revitalización de las áreas centrales sobrepasa las capacidades de intervención de los gobiernos, aún más en el marco actual de una reducción de la presencia pública. Para lograr una revitalización sustentable, hace falta promover la colaboración público-privada, en donde el gobierno por un lado define objetivos y estrategias para la revitalización, y por otro, los incentivos para favorecer las inversiones privadas, sin las cuales se hacen escasas las posibilidades de poner en marcha cualquier proceso de revitalización. En tal sentido el reto es la búsqueda de modalidades que permitan lograr los objetivos de la política de revitalización y que garanticen a los inversionistas, sean individuos o empresas, los beneficios esperados.

**GENERAR FUENTES DE INGRESO PARA SU REINVERSIÓN EN PROYECTOS ESPECIALES**

- # Fondos financieros propios para el funcionamiento de proyectos.
- # Cobro de impuestos locales a las actividades comerciales.
- # Comercializar productos culturales.
- # Cobro de servicios culturales especializados y entradas a instalaciones recreativas y culturales.
- # Creación de micro empresas de apoyo a pequeños emprendedores.
- # Cobro de visitas a sitios intervenidos que sean de disfrute y ocio.
- # Creación de industrias relacionadas con las actividades de rehabilitación (cultura turismo) que aporten al desarrollo económico.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

### 2.3.4 Estrategias

En los procesos de revitalización de las áreas centrales se enfrentan objetivos distintos y en unos casos, antagónicos. La recuperación de los edificios de valor arquitectónico y de los sectores tradicionales puede hacerse con una perspectiva de recuperación de los valores culturales, de la identidad histórica y de la imagen de la ciudad, o por el contrario, las acciones de revitalización pueden enfocarse principalmente la salvaguardia de las condiciones sociales y económicas existentes.

En la primera perspectiva se sitúan las intervenciones que se han llevado a cabo en los años recientes en ciudades como Salvador de Bahía, Cuzco, Santa Fe de Bogotá y Santo Domingo entre otras, donde el objetivo primario fue la rehabilitación de las condiciones del patrimonio construido de las áreas históricas, incluyendo en esta dicción los edificios como los espacios públicos.

En este caso el enfoque puede ser de dos tipos. Por un lado la recuperación del centro como elemento esencial para la estructuración (o reestructuración) del espacio urbano en su totalidad donde, frente al carácter fundamentalmente anónimo de la periferia, al centro se asigna un rol ordenador de la ciudad. La producción de una imagen colectiva y compartida, en definitiva la construcción de una dimensión de ciudadanía que la rápida expansión de la ciudad a través de los barrios “formales” como también de los asentamientos ilegales han sido incapaces promover. Por otro lado, existe el sentido de una potencialidad económica de las áreas centrales y en particular de los centros históricos que no está siendo explotada suficientemente: el patrimonio arquitectónico y el carácter tradicional del tejido urbanístico pueden volverse factores productivos, atractivos para actividades tan distintas como son las actividades turísticas, culturales, comerciales, e inclusive financieras vinculadas al desarrollo de la globalización que buscan lugares atractivos y de representación.

En ambos casos las políticas de revitalización se basan esencialmente en una mezcla de restauración de los edificios de más alto valor arquitectónico-cultural y de renovación de espacios deteriorados con el objetivo de proporcionar las condiciones para promover la instalación de nuevas actividades, nuevos servicios, e incluso nuevos habitantes de mayores ingresos y capacidad de consumo en sustitución de los residentes. Se trata de una estrategia de “gentrificación”, con el cual no sólo se admite, pero se favorece un profundo y a veces completo cambio de las condiciones existentes, para promover la reinscripción y contribución de las áreas centrales en la revitalización de toda la ciudad.

En cambio, la salvaguardia de las condiciones sociales y económicas se funda en la idea que el objetivo primario es la conservación en las áreas centrales de los habitantes y de las actividades existentes, mejorando las condiciones habitacionales, el acceso a los servicios, el nivel de

infraestructura, y promoviendo nuevas oportunidades económicas, en un horizonte temporal inmediato. Aquí también se encuentra el objetivo de una más completa integración a la sociedad urbana de los habitantes de bajos recursos que se han instalado en las áreas centrales sustituyendo a los que se desplazaron a los sectores modernos de la ciudad. Sin embargo, se trata de un enfoque que circunscribe el tema de la ciudadanía a los que viven en estas áreas, en el cual la recuperación de los espacios centrales no representa, si no parcialmente, un instrumento para una integración social más extendida y una dinamización que involucre toda o partes amplias de la ciudad.

Si bien en este marco tampoco se opera con un sólo tipo de estrategia, son las intervenciones de rehabilitación las que se utilizan con más frecuencia, ya que son con las cuales se busca mejorar las condiciones materiales de los que ya viven y trabajan en las áreas centrales deterioradas, adaptando el contexto físico a las necesidades y primariamente a las condiciones sociales y las capacidades económicas de los habitantes.

La salvaguardia social es el objetivo primario de una política urbana democrática que tenga en sus prioridades la reducción de los desequilibrios sociales y la eliminación de la pobreza. Sin embargo, solo se puede realizar involucrando a la población y a los distintos actores en el proceso de planificación y gestión de las intervenciones. Por su carácter de proceso, la rehabilitación implica un nivel de participación mucho más importante que la renovación o la restauración. Además el horizonte temporal de corto plazo contenido en una política de salvaguardia social puede constituir un elemento contradictorio con los tiempos que tiene la ciudad como objeto físico-espacial, que son tiempos más largos que los tiempos de lo social, y con una dinámica propia. Por eso, al lado de las experiencias, particularmente las de los países del Norte, en donde políticas urbanas de salvaguardia social han tenido éxito, hay experiencias donde las intervenciones de rehabilitación, justamente por el éxito que han tenido en revitalizar las áreas centrales, en un plazo un poco más amplio, se han vuelto en un mecanismo de expulsión de la población a la cual se habían dirigido originalmente.

Algunos elementos estratégicos para intervenir en esta área se presentan en los siguientes cuadros:

**Recuadro 8**

**INNOVACIONES EN LAS POLÍTICAS URBANAS**

Se necesita superar el modelo de urbanismo desarrollista que deja el diseño de la ciudad en manos de promotores, que promueve actividades de “monodesarrollo” y que atienden a coyunturas ajenas al lugar. La introducción del concepto de “conservación integrada” se hace necesaria para consolidar una visión más pro-activa entre la conservación de las áreas históricas y el desarrollo urbano de la ciudad, con el fin de aprovechar las sinergias que se producen entre ellas y evitar el degrado y la exclusión. Ejemplos de municipios que han trabajado con estos principios son los de La Habana, Quito y Lima.

Las innovaciones en las políticas urbanas son diversas y tienen un universo muy amplio, todas están ligadas a la conservación del medio ambiente urbano (construido o natural) y encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Están supeditadas a la idiosincrasia de cada pueblo, de cada región, de cada sociedad; a su situación geográfica, al desarrollo político y administrativo alcanzado y a la satisfacción de las diversas necesidades que, al igual que a los objetivos, dependen de la época y de los cambios que cada sociedad permita de acuerdo a su grado de organización.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

**Recuadro 9**

**ENTENDIMIENTO DE LAS DIMENSIONES DEL PATRIMONIO CULTURAL**

Una actitud diferente, una nueva “sensibilidad” hacia el patrimonio cultural de las ciudades es urgente para definir políticas que sean capaces de conciliar los intereses de renovación urbana con la creación de un ambiente favorable a los procesos de valorización del Patrimonio cultural; que relacionen la dimensión simbólica del patrimonio urbano, con las dimensiones políticas, socio-económicas y técnicas; que amplíen la base conceptual e incluyen en la noción de Patrimonio cultural, no-solo el sitio urbano o los monumentos históricos, sino también el paisaje natural y construido, los usos y costumbres, la lengua, los ritos, las tradiciones. El valor no depende de su magnitud sino de su autenticidad y de su reconocimiento, como símbolo de la historia y de la identidad de la comunidad que lo construyó y lo mantuvo.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

**Recuadro 10**

**CREACIÓN DE CONCIENCIA PATRIMONIAL**

Para que se de un efectivo cambio sobre la percepción social del Patrimonio es preciso contar con una difusión adecuada de sus valores y símbolos para conseguir en la población el sentido de pertenencia a la ciudad como un espacio publico compartido, con nuevas e imaginativas maneras de ver y disfrutar de los valores de la identidad con una base amplia de participación.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

## Recuadro 11

**INSTAURACIÓN DE NUEVAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS**

Resulta fundamental la creación de entidades con autonomía administrativo-financiera en los municipios, sean estas públicas, mixtas u otras, que apoyadas por mecanismos legales y operativos facilitan la gestión y permiten un mejor gobierno de la ciudad.

Experiencias de nuevas modalidades administrativas, bajo diferentes figuras de constitución como las sociedades de capital mixto, las fundaciones publico-privadas o la colocación de bienes culturales en la bolsa de valores, «bursatilización del patrimonio» y las asociaciones de los propios habitantes adoptadas indistintamente para la gestión de los centros históricos en Guanajuato, La Habana, México y Quito, por citar solo algunas, aseguran la sostenibilidad de los proyectos de rehabilitación.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

## Recuadro 12

**LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO**

Este “mandato” ha de ser una prioridad y responsabilidad de las instituciones públicas de distinto nivel institucional, considerando que es necesario crear un ambiente propicio para inversiones privadas y públicas orientadas a competir en el mercado regional, sin deslindarse de la responsabilidad de atender a muchos espacios que tienen valor para el gran colectivo comunitario y que no son interesantes para la inversión privada.

La dinámica del desarrollo socioeconómico en las áreas históricas está ligada a la actuación entre los entes gubernamentales y los privados. Los primeros deben garantizar que los segundos cuenten con seguridad jurídica para el desarrollo de sus actividades. La planificación que se realice en estas áreas deberá equilibrar las actividades de vivienda, comercio, administrativas, de servicios, de turismo de tal manera que ninguna prevalezca sobre otra o desvirtúe la polifuncionalidad de estas áreas.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

## Recuadro 13

**GENERACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO**

A sabiendas de que una verdadera decisión de intervenir en las áreas centrales requiere de financiamiento se deberán buscar los mecanismos para conseguir que las inversiones sean atractivas. La creación de incentivos, regulaciones, reformas tributarias, institucionales y operativas permitirá incrementar la eficiencia de las inversiones. Se trata de instrumentos de gestión urbanística como los previstos en las reglamentaciones colombianas y brasileñas: derechos de construcción y desarrollo, principios y mecanismos de cobro y distribución de plusvalía, transferencias de derechos de desarrollo vía compensaciones, impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana progresiva en el tiempo, expropiaciones con pago mediante títulos, creación de curadurías y veedurías, acciones urbanas integrales.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

**Recuadro 14**  
**COMPETENCIAS E INCENTIVOS**

Revisar los marcos jurídicos existentes será imperativo, tanto a nivel nacional como local, para que estén acordes con las nuevas demandas de desarrollo, que armonicen las competencias y responsabilidades entre los gobiernos nacionales y locales, que incorporen incentivos y sanciones, que cuenten con los mecanismos y herramientas que permitan agilizar los procesos administrativos.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

**Recuadro 15**  
**CAPACITACIÓN Y MODERNIZACIÓN**

Los gobiernos locales requieren fortalecer su infraestructura institucional con capacidades para enfrentar las demandas de desarrollo; esto exige contar con personal formado y capacitado que puedan gerenciar y actuar debidamente sobre su territorio. Establecer programas de capacitación en áreas específicas y diversos niveles, vincularse con universidades e instituciones de formación, son algunas de las acciones que deben acompañar a los procesos de rehabilitación.

**Fuente:** Dora Arízaga Guzmán “*La Recuperación de las Áreas Centrales*”, en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible. CEPAL, 2003.

## 2.4 Resúmenes

### GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

#### Definición

Derecho de la comunidad, en forma independiente del modelo de gestión en que se base y de quien esté a cargo de su producción.

#### Enfoques y tendencias

La insuficiencia de recursos públicos ha implicado la búsqueda del equilibrio financiero en la prestación de los servicios urbanos, con la introducción creciente de criterios de eficiencia.

#### Aspectos normativos e institucionales

No son iguales las normas (regulación), la organización, ni el tipo de fuerza de trabajo que se necesita para cumplir las tareas asociadas con las diferentes fases de los servicios.

#### Estrategias

Los gobiernos locales deben dedicarse fundamentalmente a la definición de un marco regulatorio que asegure la provisión a toda la población de los servicios mínimos y a la implantación de las capacidades y los instrumentos que permitan su aplicación

### ACCIONES COORDINADAS PARA LA POBREZA URBANA

#### Definición

La pobreza es algo más que la pobreza económica: es la falta de posibilidades y de oportunidades que permitan de tener una vida digna.

#### Enfoques y tendencias

El hecho que la pobreza no es necesariamente ni prevalementemente una condición permanente, pero que un individuo puede volverse pobre como consecuencia de factores temporáneos o relacionados a eventos imprevisibles y específicos: así hay los pobres, pero también los potencialmente pobres.

#### Aspectos normativos e institucionales

Forjar nuevas relaciones exige cambios institucionales y culturales sustanciales. Dichos cambios afectarán a los profesionales y funcionarios públicos al igual que a todos los sectores de la sociedad civil, incluyendo a los propios pobres y redundará en una transformación de la acción de las instituciones públicas y privadas.

#### Estrategias

Se debe fortalecer la capacidad identificar las necesidades de los pobres, lo que significa darle espacios e instrumentos de expresión, apoyar mecanismos de autodeterminación.

## REHABILITACIÓN DE ÁREAS CENTRALES

### **Definición**

---

El concepto de rehabilitación es vinculado a una visión en la cual las transformaciones de los elementos físicos y espaciales no son vistas exclusivamente desde una perspectiva alejada, respecto a una condición originaria que hace falta restablecer.

### **Enfoques y tendencias**

---

El crecimiento masivo del espacio urbanizado y la generación de nuevos polos urbanos ha venido cuestionando la centralidad de las áreas centrales "tradicionales", los centros históricos y los que se crearon a lo largo de los años, al menos como centros para el conjunto de la población urbana.

### **Aspectos normativos e institucionales**

---

Las nuevas dimensiones en las cuales se enmarcan las áreas centrales necesitan de un cambio en los instrumentos de intervención, desde el punto de vista normativo, financiero y tecnológico.

### **Estrategias**

---

Son las intervenciones de rehabilitación las que se utilizan con más frecuencia, ya que son con las cuales se busca mejorar las condiciones materiales de los que ya viven y trabajan en las áreas centrales deterioradas.

---

### **3. Fichas de instrumentos de gestión urbana municipal**

---

#### **3.1 Presentación**

Las fichas que a continuación se presentan contienen en forma resumible elementos descriptivos de diversos instrumentos para la gestión urbana, que han sido aplicados en experiencias de desarrollo urbano sustentable en países latinoamericanos. No se ha encontrado en la revisión de fuentes consultadas una taxonomía estandarizada de instrumentos de gestión, por lo cual los nombres varían de acuerdo a la aplicación práctica de cada experiencia, sin embargo, se ha tratado de suplir esta situación especificando ciertas claves operativas y de implementación que puedan orientar el uso de estos instrumentos en contextos diversos.

Las fichas no pretenden ser un manual para capacitar o instruir al lector respecto a la aplicación de cada instrumento, sino más bien entregar una referencia respecto al uso de distintos dispositivos que han sido aplicados con éxito en experiencias de desarrollo urbano, por lo tanto, se incorporan en la parte final de este capítulo datos de consulta para profundizar en el conocimiento de cada uno de ellos.

## 3.2 Fichas de instrumentos por categoría

### 3.2.1 Fichas de instrumentos económico-financiero

<b>Económico - financiero</b>	<b>Nombre</b>
	Impuesto predial / territorial progresivo
	<b>Descripción</b>
	Consiste en la utilización de un impuesto para cohibir el uso especulativo del suelo urbano, es decir, sin finalidad tributaria. Los terrenos desocupados o subutilizados localizados en áreas de urbanización y ocupación prioritaria, deben ser adecuadamente ocupado.
	<b>Objetivo</b>
	Distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas estableciendo el límite entre derecho de la propiedad del suelo y el derecho a construir.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Es necesario el montaje de un sistema de catastro de los inmuebles urbanos, permanentemente actualizado. Es necesario establecer criterios de subutilización y políticas que prioricen la ocupación de las áreas todavía desocupadas.
<b>Claves de Implementación</b>	
Prever la figura de progresividad del impuesto territorial y predial urbano en la legislación tributaria municipal.	

<b>Económico - financiero</b>	<b>Nombre</b>
	Consortio Inmobiliario o Urbanización Consorciada
	<b>Descripción</b>
	Promover la urbanización de áreas no provistas de infraestructura, sobre las que pesan presiones de urbanización por ser áreas urbanas mediante un instrumento público-privado.
	<b>Objetivo</b>
	Cohibir la especulación inmobiliaria y viabilizar la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano, que no dispongan de infraestructura completa.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Existencia de catastro e información. Legislación específica para cada caso de colaboración público-privada. Constituirse como prioridad de interés público.
<b>Claves de implementación</b>	
Ante la incapacidad financiera de las administraciones públicas, esta modalidad permite contar con recursos para proyectos sociales sin expropiar terrenos, ya que se conseguirían como pago por la urbanización realizada.	

<b>Económico - financiero</b>	<b>Nombre</b>
	Coficiente de aprovechamiento básico
	<b>Descripción</b>
	Representa el derecho a construir igual para todos. Concesión a título oneroso del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico: suelo creado, derecho que la administración pública vende a los interesados. Separación conceptual del derecho de propiedad y derecho de construir. Se establecen áreas de reserva de construcción diferenciadas por zonas de ciudad y por usos.
	<b>Objetivo</b>
	Generar recursos para invertir en infraestructura urbana, viviendas de interés social y equipamientos urbanos y establecer potencialidades de densificación diferenciadas por usos y por características del territorio urbano.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Establecimiento de coeficiente básico, de criterios de definición de áreas de reserva, sistema de control de venta y utilización de reservas; según leyes específicas con revisión periódica.
<b>Claves de implementación</b>	
Implementación compleja por lo cual se ha de realizar por etapas.	
<b>Económico - financiero</b>	<b>Nombre</b>
	Operaciones Urbanas
	<b>Descripción</b>
	Colaboración entre poder público e iniciativa privada, a través de las cuales se promueven determinadas áreas de la ciudad. El Poder público diseña el proyecto, coordina la implantación de infraestructuras y las formas de ocupación. La iniciativa privada aporta recursos para realizar obras. Se establece un área de reserva del perímetro, que será vendido a la iniciativa privada con cuyo dinero se financiarán obras públicas.
	<b>Objetivo</b>
	Alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales en regiones de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor gasto de recursos públicos. Por ejemplo, la posibilidad de recalificar ambientes urbanos deteriorados.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Propuestas tanto públicas como privadas aprobadas por la ley que define parámetros de operación.
<b>Claves de implementación</b>	
Análisis urbanístico y económico caso a caso. Financiación de obras, se puede pensar en recaudar recursos anticipadamente.	

<b>Económico - financiero</b>	<b>Nombre</b>
	Transferencia de potencial constructivo
	<b>Descripción</b>
	El propietario de un inmueble sobre el que pese un interés público de preservación podrá utilizar otro inmueble o vender la diferencia del área preservada y el total del área atribuida al terreno por coeficiente básico de acuerdo a la zona. Siempre que el propietario participe en programas de preservación en colaboración o aprobados por ente público.
	<b>Objetivo</b>
	Compensar a los propietarios de inmuebles que han de ser preservado.
	<b>Requisitos Operativos</b>
	Criterios de transferencia. Formulación de planes de preservación caso a caso.
<b>Claves de Implementación</b>	
Problemas cuando no hay posibilidad de transferencia en zonas con mayoría de edificios de preservación (centros históricos). Los costes de mantenimiento de los inmuebles que no se hayan contemplado muchas veces suponen una alta carga para la propiedad. Relacionarlo al instrumento de suelo creado.	

<b>Económico - financiero</b>	<b>Nombre</b>
	Ordenanza de áreas verdes
	<b>Descripción</b>
	Este cuerpo normativo permite establecer un procedimiento de tasación y cobro de derechos por servicios solicitados por la comunidad en las áreas verdes. El procedimiento consiste básicamente en valorizar las especies arbóreas y jardines públicos, de tal manera que cualquier proyecto público o privado que afecte su integridad o estado de conservación deba cancelar un derecho municipal por el daño o pérdida causado.
	<b>Objetivo</b>
	Desincentiva el interés de extracción de los árboles y destrucción de jardines por parte de las empresas de servicios (proyectistas), debido a que estas prácticas incrementan los costos de sus proyectos.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Capacitar a los funcionarios correspondientes en cada una de estas direcciones, de modo que conozcan la normativa legal, así como los contenidos formativos necesarios de traspasar a la comunidad para que ésta pueda participar informadamente.
<b>Claves de implementación</b>	
Para facilitar la administración de áreas verdes es indispensable que las Unidades de Aseo y Ornato cuenten con catastros del arbolado urbano y de las plazas, parques y jardines en general. Los escasos municipios que tienen esta información registran cantidades de árboles de los cuales muchos han sido plantados por vecinos sin ningún criterio técnico.	

### 3.2.2 Fichas de instrumentos de participación

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Lista de verificación municipal
	<b>Descripción</b>
	Instrumento destinado a examinar las condiciones políticas, institucionales y las realidades locales, a fin de suministrar la información necesaria para diseñar un proceso participativo de toma de decisiones de la manera más adecuada para un contexto local específico.
	<b>Objetivo</b>
	1.- Diagnosticar los niveles de voluntad política y sentido de pertenencia local respecto a temas de interés, para facilitar un proceso participativo de toma de decisiones. 2.- Identificar fortalezas y debilidades municipales, como así también las oportunidades y amenazas para la gestión de temas prioritarios de desarrollo
	<b>Requisitos operativos</b>
Una vez establecidos acuerdos respecto a los temas prioritarios y la forma en que las decisiones se implementaran, es necesario establecer procedimientos operacionales y acciones concretas, con definición de actores y responsabilidades, lo que debe formalizarse a través de un instrumento tipo memorando o acta de entendimiento.	
<b>Claves de implementación</b>	
Para facilitar la administración de áreas verdes es indispensable que las Unidades de Aseo y Ornato cuenten con catastros del arbolado urbano y de las plazas, parques y jardines en general. Los escasos municipios que tienen esta información registran cantidades de árboles de los cuales muchos han sido plantados por vecinos sin ningún criterio técnico.	
<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Análisis de actores
	<b>Descripción</b>
	Instrumento esencial para identificar a aquellas personas, grupos y organizaciones con intereses significativos y legítimos en temas urbanos específicos.
	<b>Objetivo</b>
	1. Conocer a cabalidad a los distintos actores involucrados en un tema urbano específico, asegurando su inclusión. 2. Maximizar el rol activo y la contribución de cada actor en el proceso de desarrollo urbano.
	<b>Requisitos operativos</b>
1. Determinación del o los temas o problemáticas sobre las que se intervendrá 2. Generar una lista amplia de posibles actores involucrados 3. Generar criterios según interés, capacidad, competencias etc. de tal forma que se pueda discernir quiénes deben estar involucrados y desde qué perspectivas, observando además posibles vacíos de representación o de formación para la participación.	
<b>Claves de implementación</b>	
1. Asegurar la inclusión de una gama completa de actores pertinentes. 2. La pertinencia se asocia al interés real y significativo en el tema. 3. Debe asegurar una perspectiva de género y de grupos vulnerables.	

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Perfil
	<b>Descripción</b>
	Es un instrumento de amplio espectro de utilización que permite identificar, recopilar y organizar información de manera que sirva de respaldo para la toma de decisiones en algún tema urbano.
	<b>Objetivo</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reunir información básica sobre el estado de una situación en la que interese intervenir.</li> <li>2. Sistematizar información y presentarla de forma adecuada para facilitar la toma de decisiones.</li> </ol>
	<b>Requisitos operativos</b>
	Se pueden distinguir diversos enfoques para agrupar y recopilar información respecto a un tema. Por ejemplo: temáticamente (medio ambiente, pobreza, seguridad, etc), Sectorialmente (transporte, industria, comercio, etc), Espacialmente (municipio, barrio, ciudad, etc).
	<b>Claves de implementación</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participativos e interactivos: Involucrar a la mayor cantidad de actores en el aporte de información, no solo expertos</li> <li>2. Rápidos y básicos: a partir de una estructura clara levantar los datos que se tengan aunque no sea una base completa</li> <li>3. Abiertos: flexibilidad en la incorporación de más información a medida que avanza la estrategia</li> <li>4. Perspectiva de Género: cuando sea posible separar información por género</li> <li>5. Comprensibles: formato y lenguaje simple</li> </ol>	

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Consulta urbana
	<b>Descripción</b>
	Evento participativo para reunir actores y crear una mejor comprensión de temas, consensuar prioridades y buscar soluciones.
	<b>Objetivo</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar, examinar y profundizar sobre temas urbanos de interés que afectan el crecimiento y desarrollo sustentable de la ciudad.</li> <li>2. Reunir actores clave de distintos sectores para producir acuerdos.</li> <li>3. Movilizar apoyo y consenso social y político sobre determinadas materias de desarrollo.</li> </ol>
	<b>Requisitos operativos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>⚡ Compromiso de quienes tienen poder de decisión sobre materias que aseguran la sustentabilidad de las iniciativas (política, financiera, organizacional)</li> <li>⚡ Estructurar una metodología adecuada para facilitar la participación</li> <li>⚡ Estructurar un mecanismo de difusión que asegure una amplia participación y una representatividad de actores</li> </ul>
	<b>Claves de Implementación</b>
Debe ser un evento que muestre flexibilidad, inclusión de actores, orientado a la construcción conjunta, al desarrollo de productos específicos, continuo y progresivo en el tiempo.	

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Pacto urbano
	<b>Descripción</b>
	Es un instrumento que se utiliza generalmente al cierre de una consulta urbana, en el cual los diversos actores formalizan un compromiso de actuación que involucra un conjunto de acciones para el desarrollo urbano sostenible. El Pacto relaciona la visión, metas, objetivos estratégicos y áreas de acción acordados por los actores, incluidas actividades específicas para la continuación de los procesos.
	<b>Objetivo</b>
	Formalizar las visiones y acuerdos colectivos. Asegurar la concreción de los compromisos.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Inclusividad y amplia gama de actores Complemetariedad, estableciendo una concordancia y aporte adicional frente a mecanismos tradicionales de consenso, dando mayor sustento a la gobernabilidad urbana.
	<b>Claves de implementación</b>
Existencia de un facilitador neutral que recoja y sistematice los acuerdos generando legitimidad en todos los actores. Detenida revisión de los acuerdos para que todas las partes se sientan identificados con ellos y esto se haga explícito, adquiriendo un compromiso formal y público.	

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Grupo de trabajo multi-actoral
	<b>Descripción</b>
	Son mecanismos institucionales que cumplen la función de continuar la implementación de los acuerdos una vez concluida una etapa de participación y concertación urbana. Son conocidos también como grupos de tareas, coaliciones, asesores técnicos, etc.
	<b>Objetivo</b>
	Elaborar, consolidar y desarrollar los consensos alcanzados en una consulta urbana. Asegurar vínculos intersectoriales y coordinación en la toma de decisiones.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Intersectoriales y multi-institucionales, es decir con representación de todos los sectores y de todas las instituciones en cada sector. Flexibilidad en las metodologías, tiempos sin perder de vista los productos finales.
	<b>Claves de implementación</b>
El tamaño de los grupos debe ser adecuado para permitir un trabajo productivo, si es necesario se pueden crear sub-comisiones. Se debe asegurar un apoyo a los grupos de trabajo, tal como asistencia técnica, capacitación, información, etc.	

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Observatorio participación local
	<b>Descripción</b>
	Se entiende como el espacio donde se conoce, se propone y se evalúa a través del resultado de indicadores, la gestión y planificación del desarrollo sostenible de la comuna o territorio local. En este sentido, su carácter es participativo y permanente, por lo tanto, se requiere que para su funcionamiento se comprometan: el gobierno local, las instituciones de apoyo, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos de su área de influencia.
	<b>Objetivo</b>
	Orientar y facilitar la ejecución de programas y proyectos económicos, sociales y ambientales incluidos en los Planes de Desarrollo para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Establecer una convocatoria cuyo liderazgo natural debe ser asumido por el municipio Debe contar con el apoyo de las instancias técnicas del municipio en materia urbana Debe convocar además a los principales líderes en el ámbito ciudadano y de las organizaciones
<b>Claves de implementación</b>	
Que el municipio asuma la convocatoria, incluyendo desde el inicio instituciones de prestigio en el ámbito técnico, como universidades o institutos, fundamentalmente como soporte del proceso educativo y socialización del proyecto. La etapa de sensibilización y difusión del Plan Municipal es fundamental para incorporar aportes y fuerzas sinérgicas para el éxito de la iniciativa.	

<b>Participación</b>	<b>Nombre</b>
	Microplanificación
	<b>Descripción</b>
	Es un proceso de consulta y negociación social y económico en el cual los habitantes de un municipio, acompañados de sus autoridades locales (síndicos, regidores, alcaldes y representantes de las instituciones sectoriales del Estado) y organizaciones comunitarias de base identifican y priorizan sus necesidades colectivas y sugieren ideas de proyectos que las solucionen.
	<b>Objetivo</b>
	Conocer y generar concertación social respecto a las materias de interés que deberán ser abordadas en la planificación urbana de un municipio o territorio local.
	<b>Requisitos operativos</b>
	La Microplanificación Participativa se inicia con una Asamblea Seccional, en donde se discuten las necesidades principales de los moradores de los parajes que componen una sección y se priorizan las ideas de proyectos surgidas de esas necesidades. Los resultados de esta asamblea son llevados a una Mesa Municipal de Concertación, donde se aprueba un Plan de Acción Social y Económico del Municipio.
<b>Claves de implementación</b>	
Convocatoria de todos los sectores y actores relevantes en la materialización de estrategias de mejoramiento urbano.	

### 3.2.3 Fichas de instrumentos de planificación

<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Plan de ordenamiento urbano
	<b>Descripción</b>
	El plan de ordenamiento urbano es el instrumento principal para organizar el terreno, orientar las inversiones públicas y regular las inversiones privadas.
	<b>Objetivo</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Implementar la política municipal sobre uso del territorio en un plazo determinado, es decir, definir el desarrollo de la ciudad (crecimiento, transformación, renovación, conservación, etc.) y los medios para obtener los suelos necesarios para la infraestructura, las áreas libres, los equipamientos, los programas de vivienda de interés social y el manejo ambiental del territorio.</li> <li>b. Identificar y programar las acciones municipales que tienen efecto sobre la estructura urbana y el territorio (infraestructura, equipamientos, áreas libres, vivienda de interés social, manejo ambiental, etc.), y articularlas en acciones urbanas integradas coherentes con una estrategia territorial para la ciudad.</li> <li>c. Establecer el marco regulatorio y de gestión para las acciones privadas relacionadas con la gestión urbana que deben ajustarse a las políticas de desarrollo urbano (especialmente urbanización y edificación).</li> <li>d. El Plan deberá definir aquellas áreas donde, previo a cualquier tipo de intervención, se debe formular y aprobar un plan complementario, al igual que los criterios generales de desarrollo que deben seguir dichos planes.</li> </ul>
	<b>Requisitos operativos</b>
El plan de ordenamiento, así concebido, debe ser sustentado por un pacto social producto de la participación ciudadana tanto en su concepción como en su formulación. Debe definir una estrategia de actuación territorial que permita articular programas sectoriales y objetivos de la urbanización en acciones urbanas integradas, y ser concebido como un conjunto de programas y proyectos concretos, con cronograma y recursos definidos, es decir; que consista en un instrumento auto aplicable.	
<b>Claves de implementación</b>	
El plan define también las áreas y los criterios para la formulación de Planes Complementarios y de las llamadas Unidades Mínimas de Actuación, perímetros en que se esperan transformaciones específicas, presuponiendo proyectos específicos y una reorganización de los actores involucrados en la participación de las transformaciones urbanísticas. El Plan de Ordenamiento define también criterios concretos para la división de obligaciones y beneficios, como la clasificación del suelo, su declaración de uso público, el aprovechamiento permitido, las contrapartidas eventualmente exigidas a cambio de los permisos de edificación, entre otros	

<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Zonas especiales de interés social
	<b>Descripción</b>
	Las ZEIS, son delimitaciones en perímetros vacíos en áreas aptas para urbanizar, o áreas donde ocurre una ocupación irregular, de acuerdo a la reglamentación vigente, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos.
	<b>Objetivo</b>
	Incrementar la producción de vivienda de interés social, aumentando la oferta de áreas urbanizadas, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente en el local.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Delimitar áreas ZEIS. Planes de regularización con participación de la población en sus diferentes etapas.
<b>Claves de implementación</b>	
Relacionar la implantación de las ZEIS con una política más amplia de financiación de vivienda de interés social.	

<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Plan de acción
	<b>Descripción</b>
	El plan de acción permite vincular la planificación con la implementación de las estrategias acordadas respecto a un tema o tópico de desarrollo urbano sustentable.
	<b>Objetivo</b>
	Desarrollar detalladamente los cursos de acción acordados. Confirmar y hacer explícitos los compromisos de los asociados y actores.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Especificidad; se deben centrar en un tema. Acotados y mensurables; especifican tareas y productos. Identifica y planifica el uso de recursos.
<b>Claves de implementación</b>	
No prescriptivo, es decir debe reconocer algunos cursos de acción alternativos para tomar decisiones con diversas opciones. Convenir indicadores y mecanismos de control, monitorear todas las fases de diseño e implementación.	

<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Proyecto demostrativo
	<b>Descripción</b>
	Es un proyecto a pequeña escala y relativamente autónomo de inversión de capital o asistencia técnica, cuyo propósito es "demostrar" un enfoque particular de intervención.
	<b>Objetivo</b>
	Suministrar un marco de aprendizaje para mejores soluciones y enfoques. Comprobar en la acción posibles coordinaciones y dificultades para la implementación. Facilitar la réplica y ampliación de escala de enfoques innovadores.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Focalizado en un problema específico Debe señalar indicadores ex-ante y ex-post Definir y cuantificar recursos necesarios
	<b>Claves de implementación</b>
No prescriptivo, es decir debe reconocer algunos cursos de acción alternativos para tomar decisiones con diversas opciones. Convenir indicadores y mecanismos de control, monitorear todas las fases de diseño e implementación.	
<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Monitoreo
	<b>Descripción</b>
	Es una herramienta de gestión esencial que permite medir el avance de los proyectos, suministrando un flujo de información que facilita la introducción de ajustes o mejoras en el momento oportuno.
	<b>Objetivo</b>
	Comprender cómo está operando el proceso en la práctica. Analizar los resultados parciales que se van produciendo. Analizar a materialización efectiva de compromisos y la institucionalización de mecanismos.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Debe ser selectivo y centrado en los proceso y mecanismos. Debe poseer un sistema de análisis de la información, al menos ciertos criterios. Se debe programar la difusión de sus resultados.
	<b>Claves de implementación</b>
Se debe asegurar una base de indicadores para producir el monitoreo. Debe ser una tarea que involucre a todos los actores.	

<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Plan Regulador Comunal
	<b>Descripción</b>
	Instrumento constituido por un conjunto de normas sobre las adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.
	<b>Objetivo</b>
	Uso del suelo o zonificación. Localización del equipamiento comunitario. Establecer lugares de estacionamiento. Jerarquizar de la estructura vial. Fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias o energéticas.
	<b>Requisitos operativos</b>
	Debe contener al menos: Una memoria explicativa: Contendrá los antecedentes socioeconómicos, los relativos al crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas, prioridades de las obras básicas proyectadas. Un estudio de factibilidad: Establecerá la dotación o ampliación de servicios urbanos (agua potable, alcantarillado, electrificación, etc.), en relación con el crecimiento urbano proyectado. Ordenanza local: Especificará las disposiciones reglamentarias pertinentes. Planos: Expresarán gráficamente las disposiciones sobre uso del suelo, zonificaciones, límites, equipamiento, etc.
<b>Claves de implementación</b>	
La participación y consulta a la comunidad en su diseño permite otorgar potencialidad a este instrumento para el desarrollo. Lo ideal es que el Plan Regulador recoja el consenso de los intereses y necesidades de los distintos grupos humanos que componen la comuna.	
<b>Planificación</b>	<b>Nombre</b>
	Plan Seccional
	<b>Descripción</b>
	El Plan Seccional sirve para planificar con mayor detalle un sector reducido del plan regulador comunal. En el plano se fijan con exactitud los trazados y anchos de calles, la zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, líneas oficiales de edificación, los terrenos afectos por expropiaciones y otros aspectos urbanísticos. Sirve además, para planificar aquellos asentamientos humanos o centros poblados de una comuna que carece de Plan Regulador Comunal y hace las veces de tal.
	<b>Objetivo</b>
	Promover el desarrollo armónico de centros urbanos y regular los procesos de urbanización y de edificación en ellos, estableciendo la normativa necesaria a esos fines.
	<b>Requisitos operativos</b>
	En Chile tiene carácter obligatorio en las comunas de más de 50.000 habitantes que cuentan con Asesor Urbanista, para los efectos de fijar líneas de edificación.
<b>Claves de implementación</b>	
Capacidad técnica del municipio para diagnosticar y establecer un plan que represente las necesidades de calidad de vida de las personas y de desarrollo económico local.	

### 3.3 Fuentes de información adicional

Categoría e instrumento	Fuente de información adicional
<b>Económico-financiero</b>	
Impuesto predial Consorcio inmobiliario Coeficiente de aprovechamiento básico Operaciones urbanas Transferencia de potencial constructivo  Ordenanza de áreas verdes	<a href="http://www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf">www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf</a> <a href="http://www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm">www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm</a> <a href="http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecapi2.html#nuevos">www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecapi2.html#nuevos</a> <a href="http://www.unahabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf">www.unahabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf</a> <a href="http://www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf">www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf</a> <a href="http://www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm">www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm</a> <a href="http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecapi2.html#nuevos">www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecapi2.html#nuevos</a> Manual N°5 Gestión Ambiental Municipal, serie Manuales Didácticos para la Gestión Municipal, Asociación Chilena de municipalidades, Octubre 1995.
<b>Participación</b>	
Lista de verificación municipal  Análisis de actores Perfil Consulta urbana  Pacto urbano  Grupo de trabajo multi-actoral Observatorio participativo local  Microplanificación	Herramientas para la Gestión Urbana Participativa, Colección de Manuales, Programa de las Naciones unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) Ediciones SUR 2002  Herramientas para la Gestión Urbana Participativa, Colección de Manuales, Programa de las Naciones unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) Ediciones SUR 2002 <a href="http://www.pgualc.org/publicaciones">www.pgualc.org/publicaciones</a> Herramientas para la Gestión Urbana Participativa, Colección de Manuales, Programa de las Naciones unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) Ediciones SUR 2002  Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible, Manizales, Colombia, Serie medioambiente y desarrollo, CEPAL, 2001 <a href="http://www.pgualc.org/publicaciones">www.pgualc.org/publicaciones</a> <a href="http://www.cebem.com">www.cebem.com</a> <a href="http://www.unahabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf">www.unahabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf</a> <a href="http://www.procomunidad.org.do/microplanificacionpar.htm">www.procomunidad.org.do/microplanificacionpar.htm</a>

(continúa)

(conclusión)

<b>Planificación</b>	
Plan de ordenamiento urbano	<a href="http://www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf">www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf</a> <a href="http://www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm">www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm</a> <a href="http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecapi2.html#nuevos">www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecapi2.html#nuevos</a> <a href="http://www.pgualc.org/publicaciones">www.pgualc.org/publicaciones</a>

Zonas especiales de interés social	<a href="http://www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf">www.prisma.org.sv/pubs/gestion_urbana.pdf</a> <a href="http://www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm">www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm</a> <a href="http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecap2.html#nuevos">www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/docbasecap2.html#nuevos</a>
Plan de acción	Herramientas para la Gestión Urbana Participativa, Colección de Manuales, Programa de las Naciones unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) Ediciones SUR 2002
Proyecto demostrativo	
Monitoreo	
Plan regulador comunal	Manual N°5 Gestión Ambiental Municipal, serie Manuales Didácticos para la Gestión Municipal, Asociación Chilena de municipalidades, Octubre 1995. <a href="http://www.conama.cl/nuestra_institucion/areasdetrabajos/urrrn/indice_instrumentos.htm">www.conama.cl/nuestra_institucion/areasdetrabajos/urrrn/indice_instrumentos.htm</a>
Plan seccional	<a href="http://www.conama.cl/nuestra_institucion/areas_detrabajos/urrrn/indice_instrumentos.htm">www.conama.cl/nuestra_institucion/areas_detrabajos/urrrn/indice_instrumentos.htm</a> <a href="http://www.unahabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf">www.unahabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf</a> <a href="http://www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm#z">www.miliarium.com/proyectos/urbanismo/planeamiento/diccionario.htm#z</a>

---

**Segunda parte**  
**Las experiencias del proyecto GUDS**



# **1. Gestión urbana para el desarrollo sostenible. Departamento de La Paz, Bolivia**

---

En las ciudades de distinto tamaño y función la gestión local municipal como actividad del sector público, principalmente busca dar cuenta de los desafíos de desarrollo humano, la reducción del roce o fricción que dificultan la concreción de las iniciativas de desarrollo, así como la materialización de las oportunidades de mayor crecimiento 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 urbano principalmente a nivel local.

Por ello, debe valorarse fuertemente la capacidad que tienen los administradores urbanos de influir 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 rol en la asignación de los recursos y de mediador entre la economía, el Estado o la asistencia social del gobierno, y las poblaciones locales.

La planificación es una herramienta o instrumento que debiera apoyar y contribuir a una toma de decisiones informada, no por ello constituirse en la forma de gobierno. En cada una de las ciudades seleccionadas, hemos visto la carencia de instrumentos de planificación adecuados a sus necesidades. De igual forma, en el

mandato que le otorga en el caso de Bolivia la Ley de Participación Popular como un instrumento de desarrollo de la gestión participativa.

En los cambios de las formas de gestión urbana local, adquieren relevancia aspectos relacionados con temas legislativos, de financiamiento, de operación, de toma de decisiones y competencias de las autoridades locales, de manejo específico del programa de inversiones y presupuestos, sistemas de recopilación de información, difusión de los planes de desarrollo, articulación público-privada, instrumentos de intervención para asuntos de pobreza y otros.

La conjunción de elementos como el tamaño de las ciudades, el marco institucional simple (o no excesivamente complejo), y procesos administrativos directos, que se entiende caracterizan los asentamientos, específicamente en este caso, de tamaño medio, debiera ayudar a la conformación de modelos de gestión que, aun cuando respetan las características propias de cada localidad, sean transferibles a distintas situaciones en la región. La participación opera como un instrumento más de gestión, que permite adecuar las acciones de desarrollo a los entornos sociales específicos de cada localidad, contribuyendo, de paso, a la más equitativa distribución de las mismas.

Para los países latinoamericanos, las opciones de desarrollo integral en lo económico y productivo, pasan necesariamente por la articulación de sus territorios en sistemas competitivos y sostenibles, explotando y aprovechando sus recursos humanos y naturales, creando nuevas y más diversas economías, mejorando sustancialmente la calidad de vida de sus comunidades y manejando eficientemente sus recursos naturales. Para este propósito de articulación territorial, las ciudades son centros estratégicos que cumplen con el rol de acoger actividades económicas secundarias y terciarias en el marco de la transformación productiva con grados crecientes de equidad.

Debido a la necesidad de fortalecer algunos centros urbanos con determinadas capacidades económico-productivas, sociales e institucionales, se identificaron ciudades en las que existieran condiciones y potencialidades para desarrollar procesos de gestión y desarrollo de políticas públicas que permitieran contrarrestar el disfuncional crecimiento poblacional (macrocefalia) en el Departamento y la visiblemente ineficiente dotación de servicios e infraestructura económico-social, que entre otros aspectos provocan la presencia de “deseconomías de escala” sobre todo en el ámbito productivo.

A partir de la identificación de estos potenciales, se diseñaron propuestas estratégicas y marcos programáticos e instrumentales para el mejoramiento de la gestión urbano-territorial en el Departamento de La Paz.

Metodológicamente el estudio consistió de dos partes: un análisis de localidad, para la identificación de potencialidades de articulación territorial para el desarrollo productivo de las ciudades en el Departamento de La Paz, y un análisis de gestión local urbana, que buscaba identificar los principales desafíos en materia de gestión. Posteriormente, se realizaron las propuestas estratégicas en cada uno de los casos.

Los criterios de base utilizados fueron:

1. El grado de articulación funcional de un determinado centro poblado. Los costos de financiamiento del desarrollo se reducen en proporción directa con la presencia y calidad de infraestructura económica y de apoyo a la producción: sistema vial, energía, comunicaciones, red comercial (ferias), además de las organizaciones políticas y sociales existentes y el grado de articulación y complementariedad que tienen entre ellas.
2. El nivel de vida y las demandas insatisfechas en la provisión de bienes y servicios. La constatación de los niveles de satisfacción o insatisfacción, permite una focalización adecuada evitando la presencia de poblaciones altamente deprimidas.
3. La cobertura territorial o área de influencia de las ciudades identificadas. Por ejemplo, que conformen juntas una estructura de asentamientos humanos que sean

representativos de regiones o subregiones con relaciones funcionales específicas en las cuales puedan aplicarse políticas públicas homogéneas. Los indicadores utilizados fueron: acceso a servicios básicos, independencia fiscal, mayor cantidad de servicios urbanos, accesibilidad vial, capacidad productiva, mayor índice de crecimiento, patrimonio histórico.

De esta manera, la identificación tres ciudades de un universo de 25 centros poblados en los 76 municipios del Departamento: Coroico, Copacabana y Patacamaya. En estas ciudades se realizó un análisis institucional y de gestión basándose en la metodología elaborada por CEPAL, para la valoración de la gestión urbana local.

### **Patacamaya**

Capital de la quinta sección de la provincia Aroma, ubicada sobre la red troncal del camino La Paz-Oruro. Por su situación geográfica se constituye en el centro nodal y de articulación más importante del altiplano sur, al conectar con la carretera hacia Tambo Quemado, principal acceso a los puertos del Pacífico. Su localización es estratégica pues puede localizarse tanto en un área cercana a los puertos del Pacífico, como al área metropolitana de La Paz, al norte y establecer al sur la vinculación con el interior de la república, ya que se encuentra sobre la carretera troncal.

El desarrollo de Patacamaya se basa en la generación de servicios y comercialización de productos agrícolas. El centro urbano cuenta con un buen nivel de servicios, además de haber generado el mayor índice de crecimiento urbano a nivel departamental.

Las características estructurales, geográficas y de servicios han producido tendencias de crecimiento del área urbana. Se constata la ausencia de instrumentos reguladores y de capacidades locales que permitan tener una conducción orientadora del proceso. Este crecimiento experimentado en las demandas de la producción y las familias no se compadece con el nivel de “respuesta” de la gestión municipal. De esta manera los desafíos fueron identificar una “batería” de instrumentos de planificación y gestión y que permitirán conducir el proceso de crecimiento y la generación de recursos.

El desarrollo y crecimiento local se ve afectado por la ausencia de políticas nacionales que fomenten el desarrollo urbano y el sector productivo.

En el marco de la Ley de Participación Popular, un nuevo Plan Director y de Desarrollo Municipal, y la puesta en marcha de procesos de participación de la comunidad y sus organizaciones, el programa estratégico a ser desarrollado por el municipio consideró:

- ⌘ Diseño de normas urbanas para la consolidación económica del centro de comercio.
- ⌘ Sistemas de fiscalización urbano-territorial.
- ⌘ Sistemas de evaluación de impacto ambiental.
- ⌘ Regularización del derecho de propiedad.
- ⌘ Generación de bases de datos sobre cobertura y calidad de los servicios.
- ⌘ Gestión y ordenamiento territorial ampliado a toda el área municipal.
- ⌘ Economía urbana. Apoyo al desarrollo productivo y la generación de empleo.

### **Coroico**

La localización del municipio de Coroico posee una situación especial y estratégica en el contexto de lo que significan los yungas como parte del contexto amazónico del departamento de La Paz. Su contexto geográfico permite establecer una riqueza estratégica para el desarrollo turístico principalmente, en un escenario productivo agrícola como vocación principal.

Por las características de orden turístico, es necesario realizar una gestión urbana que permita un fortalecimiento de este potencial, en función de generar mejores condiciones de oferta de servicios y, por contraparte, de recursos por concepto de impuestos y tasas municipales orientadas a mejorar el asentamiento y a la prestación de servicios de apoyo al turismo.

El gobierno municipal cuenta con un plan de gestión que se traduce en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), pero está orientado más a la atención al sector productivo agrícola, que indudablemente genera un componente económico de importancia pero no ha definido la implementación de programas de desarrollo social económico en el ámbito urbano.

Esta es una de las debilidades en materia de gestión de desarrollo social, toda vez que el desarrollo del turismo requiere de capacidades locales cada vez más especializadas para que fortalezcan los procesos económicos y encuentren un asidero para la generación de empleos, como parte de una política municipal de desarrollo urbano.

La generación de los recursos para la inversión pública municipal se basa en los recursos de coparticipación tributaria o de participación popular que son generados por el tesoro general de la nación y que tienen el objetivo básico de atender las demandas sociales identificadas en el proceso participativo.

Existen algunas fuentes de recursos no establecidas pero que logran la obtención de recursos y se basan, fundamentalmente, en donaciones o acuerdos financieros producto de negociaciones y alianzas estratégicas con sectores de inversionistas privados.

En el ámbito urbano las demandas son generadas principalmente en torno a los servicios al turismo que se han constituido en el factor económico más importante del municipio. Estas demandas son elevadas en magnitud y calidad y aún cuando no han sido atendidas, han sido incorporadas en la formulación de los planes y programas del quinquenio.

La propuesta estratégica identificada para la ciudad y su área de influencia consideró:

- €# Formación de recursos humanos para la administración urbana, desarrollando técnicas adecuadas que permitan un control del crecimiento urbano; la administración de sistemas de recursos de recaudaciones, mediante la generación de tasas y patentes; la generación de sistema de revitalización del centro urbano; la administración de los servicios básicos; la administración de los servicios turísticos. Todo ello para crear capacidades de orden técnico que conformen una estructura de respaldo al sistema administrativo y de negociación necesaria en un municipio donde la inversión privada cuenta con una apreciable participación.
- €# Políticas urbanas de fomento al turismo de carácter ambiental y de infraestructura de apoyo
- €# Programa de desarrollo económico orientado específicamente a fortalecer la economía de la ciudad en función de las potencialidades existentes en su entorno.

## **Copacabana**

Capital de la primera sección de la provincia Mancokapac, limita al norte, al sur y al este con el lago Titicaca, y al este con el municipio Tito Yupanki. La importancia que tiene en el ámbito nacional se debe a que constituye uno de los puertos terrestres más grandes del país. En su territorio se registra el mayor flujo de extranjeros por vía terrestre, ya que se encuentra en la frontera con la República del Perú.

Copacabana es un asentamiento basado en factores culturales en medio de un escenario natural de extraordinaria singularidad a orillas del lago Titicaca. Esto ha potenciado un ámbito urbano de gran importancia y notoriedad por su potencial turístico y riqueza patrimonial.

El turismo es una de las mayores potencialidades que tiene, pues constituye un centro ceremonial religioso, de gran trayectoria histórica, al conjugar valores culturales pre y post colombinos. Esta característica y especialmente su carácter ceremonial, que reúne patrimonio histórico relevante, exige la generación de intervenciones que recuperen y vitalicen el centro urbano por su gran valor patrimonial, aspecto que fortalece su accionar como centro de desarrollo turístico y articulador de dinámicas territoriales.

Las necesidades son principalmente de servicios básicos, que a la fecha no han podido satisfacer las demandas del turismo, y que constituyen un requisito para la promoción de este potencial. La deficiente prestación de servicios básicos ha dado lugar a condiciones ambientales negativas que deben ser resueltas en el corto plazo para fortalecer su potencial patrimonial turístico, en base a la generación de un plan de gestión urbano ambiental. La dotación de servicios adecuados permitiría el crecimiento urbano como una variable del proceso de desarrollo que debería ser impulsado.

Además de su potencial turístico, pueden señalarse como fortalezas de la localidad: la sociedad civil a través de sus organizaciones comunitarias y las autoridades municipales que juegan un rol importante en el proceso de consolidación del asentamiento; el sector privado, a partir de las inversiones que realiza, tiene una presencia importante aun cuando no ha beneficiado de manera directa a la estructura del asentamiento. Otorgar apoyos o fomentos para actuar coordinadamente con el gobierno local en un desarrollo sostenible aparece como uno de los más importantes desafíos. Se sugieren entonces alianzas estratégicas que permitan asociar la visión de desarrollo del municipio de Copacabana con los intereses comerciales de la región. Además, cabe señalar que las condiciones de atractivo turístico constituyen una buena fuente para la generación de recursos propios.

La ciudad de Copacabana puede constituirse en el centro urbano de mayor importancia de la región, no solamente por sus ventajas comparativas del potencial turístico, sino por su ubicación geográfica de frontera, representando el puerto terrestre más importante del país. En el municipio de Copacabana existen las condiciones naturales y patrimoniales para generar un proceso de desarrollo urbano de gran magnitud.

Una larga tradición cultural ha convertido a la ciudad de Copacabana en el centro ceremonial en el cual se conjugan valores religiosos de varias culturas, lo que determina la presencia de valores patrimoniales arquitectónicos, esenciales para la estructuración de un proceso urbano de revitalización que le permitirá adquirir mayor jerarquía en la región.

A partir de estos criterios se identificaron como parte de la propuesta estratégica:

- ## Implementación de planes temáticos de desarrollo; manejo ambiental urbano, desarrollo turístico y de revitalización del centro urbano y áreas públicas.
- ## Elaboración de un catastro y observatorio urbano patrimonial.
- ## Generación de un Plan de alianzas estratégicas con el sector privado.
- ## Creación de un Plan de fomento a la microempresa para la prestación de servicios al desarrollo del sector productivo y una mejor cobertura de servicios.
- ## Realización de un Programa de generación de ingresos municipales e implementación de un sistema de recaudaciones.

**GESTIÓN URBANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.  
DEPARTAMENTO DE LA PAZ (COROICO, COPACABANA, PATACAMAYA), BOLIVIA**

**Situación problema:** El crecimiento poblacional disfuncional (macrocefalia) y la visiblemente ineficiente dotación de servicios e infraestructura económico-social, que entre otros aspectos provocan la presencia de “deseconomías de escala” sobre todo en el ámbito productivo en el Departamento.

**Objetivos:** Identificar mediante un estudio la presencia de “ciudades intermedias” de entre las poblaciones del Departamento de La Paz que tengan mas de 1.500 habitantes, para promover políticas públicas basadas en modelos de gestión urbana.

**Estrategia:** La estrategia utilizada se orienta a identificar asentamientos humanos que oferten un conjunto relativamente diversificado de servicios, suficientes como para que su desarrollo no dependa de una sola actividad y al mismo tiempo no incurran en situaciones de excesiva presencia de funciones que deriven en un eventual deterioro de las condiciones de vida de sus pobladores, por efectos de una desorganizada concentración de factores económico-sociales en un mismo espacio de influencia.

Esta selección de ciudades intermedias se basó en tres criterios:

- a) el grado de articulación funcional que tenga un determinado centro poblado dentro un área de influencia, en el entendido de que los costos de financiamiento del desarrollo se reducen en proporción directa a la presencia y calidad de infraestructura económica y de apoyo a la producción: sistema vial, energía, comunicaciones, red comercial (ferias) además de las organizaciones políticas y sociales existentes y el grado de articulación y complementariedad que tienen entre ellas;
- b) las «demandas insatisfechas en la provisión de bienes y servicios», donde por aspectos estratégicos tendrían que seleccionarse como «candidatas» a ciudades intermedias a algunas poblaciones que si bien no cumplen con el requisito de estar dotadas de una infraestructura económica-productiva mínima, incorporan por lo mismo la necesidad prioritaria de dirigir hacia ellas políticas que tiendan a crear condiciones básicas de desarrollo; y
- c) la cobertura territorial en términos de áreas de influencia que tengan las ciudades intermedias identificadas, que eventualmente cubran el territorio departamental en toda su extensión, es decir, conformen juntas una estructura de asentamientos humanos que sean representativos de regiones o sub-regiones con relaciones funcionales específicas en las cuales puedan aplicarse políticas públicas homogéneas.

**Aprendizajes:** Las ciudades intermedias seleccionadas son: **Corocico, Copacabana y Patacamaya.**

El municipio de **Patacamaya** en el área urbana requiere ser fortalecido con: un plan de desarrollo urbano, un plan regulador, el dimensionamiento de los servicios públicos, gestión ambiental urbana, ordenamiento urbano y sistemas de control funcional urbano. La definición de estos instrumentos de planificación permitirá al municipio impulsar un proceso de desarrollo urbano integral, mediante la generación de empleos y el fomento a las actividades productivas de orden industrial, así como fortalecer las actividades de servicios complementarios. La definición de una imagen objetivo urbana permitirá, de manera racional, explotar y utilizar las ventajas de localización estratégica en la que se encuentra, dentro los criterios de geografía económica, que fundamentalmente se basa en las condiciones de conectividad que la favorecen. Esa estrategia debe estar relacionada con aquellos aspectos que repercuten en el entorno inmediato y el radio de influencia que genera Patacamaya, al constituirse en la población más importante comercialmente de la sub-región.

(continúa)

(conclusión)

- ≠# El fortalecimiento del área urbana en **Coroico** es parte del proceso de elaboración de un plan de desarrollo urbano, que debe ser generado en una perspectiva básica de respaldar los procesos de crecimiento del área urbana como de la actividad turística, y que permita la articulación de las capacidades productivas del municipio en orden a generar una base económica que respalde el crecimiento integral del municipio. La definición de acciones que revitalicen el centro urbano es una de las prioridades pero que debe estar fundamentada en una normativa urbana dinámica y de apoyo al desarrollo de la actividad turística. En este sentido, es necesario crear las bases para el diseño de: políticas urbanas de fomento al turismo, políticas urbano ambientales, políticas urbanas para la dotación de la infraestructura de apoyo al turismo y al sector productivo. De igual forma deben generarse iniciativas como el programa de desarrollo económico con un subprograma orientado específicamente a la dinámica urbana que fortalezca la base económica de la ciudad, un programa de fortalecimiento en recaudaciones y generación de recursos propios que permitan fortalecer la dinámica urbana y orientar su crecimiento, un programa de recursos naturales y medio ambiente que aborde un plan de manejo ambiental urbano en función del desarrollo del potencial turístico, un programa de desarrollo humano que cree capacidades locales para una eficiente administración urbana, un programa de fortalecimiento organizativo institucional para la creación de condiciones adecuadas para fortalecer la estructura institucional que rige en el municipio, los actores provinciales y departamentales.
- ≠# En el municipio de **Copacabana** existen las condiciones naturales y patrimoniales para generar un proceso de desarrollo urbano de gran magnitud. Una larga tradición cultural ha convertido a la ciudad en el centro ceremonial en el cual se conjugan valores religiosos de varias culturas, lo que determina la presencia de valores patrimoniales arquitectónicos esenciales para la estructuración de un proceso urbano de revitalización que le permitirá adquirir mayor jerarquía en la región. Por el entorno que le rodea tiene también la posibilidad de convertirse en un centro articulador de la región ampliada, incorporando criterios productivos importantes. A partir de estos criterios se puede formular la estrategia de desarrollo urbano turístico que debe iniciarse a partir de: la formulación de un plan de desarrollo urbano integral, la formulación de un plan de manejo ambiental urbano, la formulación de un plan de desarrollo turístico, la formulación de un plan de revitalización del centro urbano, la elaboración de un catastro urbano patrimonial, un programa de estructuración de la alcaldía municipal para la administración urbana, y un plan para la generación de alianzas estratégicas con el sector privado. La implementación de estos instrumentos de planificación, requieren de la generación de capacidades locales en el entorno municipal y de la sociedad civil, por la vía de programas de capacitación. Estos deberían estar orientados a funcionarios municipales que tienen a su cargo la administración urbana, para crear las condiciones de desarrollo local. Algunos programas de capacitación como el dirigido a la generación de operadores turísticos debería dirigirse a la sociedad civil. El plan de alianzas estratégicas debe incorporar la participación de empresarios privados y funcionarios municipales. La definición de un plan de desarrollo ha de permitir establecer las inversiones necesarias para su implementación. La formulación de los planes sectoriales permitirá de igual manera la formulación de un plan de inversiones públicas. La formulación de un plan de recaudaciones permitirá la generación de sistemas de recaudación que faciliten las inversiones públicas o que vayan a alimentar los recursos a ser reinvertidos en servicios e apoyo a la producción turística.

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyevtos/1/7501/inicio.htm>



## **2. Propuesta estratégica integral. Municipio de Cuenca, Ecuador**

---

La Municipalidad de Cuenca ha realizado múltiples planes y programas en su gestión comprendida entre los años 1996-2000. A través de un actuar sistémico, ha incorporado criterios renovados de gestión urbana y principios como el desarrollo sostenible y la participación de sus habitantes en la toma de decisiones de su gobierno local.

Se han ejecutado diversos programas que se articulan en una forma de gestión integral del desarrollo local. Todos ellos se ha buscado: aumentar el compromiso ciudadano, lograr el desarrollo sostenible y modificar la gestión municipal para promover el desarrollo productivo y elevar la calidad de vida.

Puede señalarse que el éxito de la gestión se ha asentado en dos bases fundamentales: la decisión de transparencia en la gestión y las potencialidades de la cultura cuencana.

La administración responsable de este período, se gesta en un contexto político particular. Un proceso de participación ciudadana llevó a la ciudad de Cuenca, en el año 1996, a contar con la administración de Fernando Cordero, un arquitecto que sorpresivamente modificó el escenario electoral local creando el movimiento Nueva Ciudad, que nació fuera de la estructura partidista de ese momento y que fue uno de los pasos iniciales para la creación de un movimiento nacional que se denominó Nuevo País.

El contexto nacional también poseía sus particularidades. Era un momento electoral en el que parecía ser que el país experimentaba una lucha de lo nuevo contra lo viejo. Esto se expresaba en un

cuestionamiento a la clase política que gobernaba sin dar paso a la participación de la diversidad de la ciudadanía. Desde ese momento, se producen importantes cambios a nivel nacional, que se reflejan en la nueva Constitución de 1998: exigencia de rendiciones de cuentas, transparencia, un mejor posicionamiento del tema ambiental, y el llamado a que el país acepte la riqueza de la pluriculturalidad.

La nueva administración municipal cuencana impone significativas modificaciones y se convierte en uno de los ejemplos de gobiernos locales en el Ecuador, junto con la de Cotacachi y Loja.

Debe señalarse una percepción de la existencia de una interesante visión local de lo público, lo que debe tenerse muy en cuenta al momento de la elaboración de proyectos; hay una suerte de cultura, producto de una tradición que valora la prestación de los servicios por parte del Estado. Así mismo, se reconoce que “existe también una cultura de pago por los servicios y de reconocimiento al buen servicio; la privatización no es la única ni la mejor opción, ya que los servicios públicos son obligación del Estado, y solo cuando éste no pueda prestarlos, se debe incorporar al sector privado.”

Aunque todos los procesos realizados por la actual administración municipal de Cuenca son novedosos, debe señalarse que existían ciertas potencialidades que aportaron a que la visión de un urbanista como el alcalde y su decisión de hacer transparente la información e iniciar procesos de participación ciudadana rindiera sus frutos al conjugarse con la cultura cuencana, factores que elevaron a su máxima potencia la iniciativa y el pragmatismo impreso por el conductor de este proceso.

En este resumen de la gestión del Municipio de Cuenca, se han elegido algunas experiencias de gestión urbana como insumos necesarios para el desarrollo de regímenes de gestión urbana sostenibles.

Se presentan en forma resumida: el Programa Mejora Tu Barrio (MTB) y las experiencias de tres empresas públicas como son ETAPA, EMAC, EMUCE; en lo social, los Consejos de salud, protección de la niñez y juventud, seguridad ciudadana, la atención a grupos vulnerables (mujeres y ancianos), la coordinación del voluntariado local. En lo que tiene que ver con el desarrollo cantonal, se escogió el Plan Estratégico, las presupuestas participativos de las juntas parroquiales, el Consejo de Turismo, la Agencia de Desarrollo ACUDIR y la Comisión de Gestión Ambiental.

## **1. Programa mejora tu barrio (MTB)**

El programa se inició el mes de diciembre de 1997. En ese momento se constató que de acuerdo a información de la Unidad Ejecutora de Pavimentación, en un proceso de más de 8 años, se pavimentaron apenas 27,5 km, financiados por el Banco del Estado y se priorizaron 42 kilómetros. Se recibió esa herencia de la administración anterior. Los llamados “42 kilómetros” habían sido entregados a las empresas CCV y Anda Hormigonera, con las cuales se generaron conflictos que “propiciaron la terminación de las relaciones contractuales”, lo que afectó la continuidad y la culminación del programa emprendido. Además no se había iniciado hasta fines del año 1998, la recuperación de los valores invertidos en las primeras calles que ya estaban en servicio 32 meses.

No era posible hacer los trabajos a favor de la comunidad con los escasos recursos que tenía la alcaldía, a pesar de que se aunó esfuerzos con el Consejo Provincial y con el Ministerio de Obras Públicas. La mala experiencia con empresas que realizarían grandes obras, redundó en la distribución del riesgo en diversos contratos.

El financiamiento de las obras provenía únicamente del Banco del Estado, con alta dependencia de la institución pública. Por ello se gestaron financiamientos en otras entidades bancarias privadas.

La Ley de Contratación Pública le permite a la municipalidad adjudicar y suscribir contratos inferiores a mil salarios mínimos. Esto es aprovechado y con ello se propone democratizar la contratación. De dos compañías grandes, se pasa a contar con un registro de más de 700 ingenieros colegiados que viven en Cuenca. Esto otorga mayor rapidez en la entrega de obras y menos molestias de su ejecución para la comunidad .

El ciclo es completo. La Municipalidad, después de hacer el avalúo de cada casa, solicita un préstamo al banco, el vecindario se reúne y en asamblea solicita la obra, la Municipalidad contrata a un ingeniero que la realiza, en 60 días los vecinos se acercan al banco con una planilla e inician los pagos, el banco hace un detalle diario de los ingresos y así el municipio paga la deuda al banco.

## **2. Fortalecimiento de empresas públicas**

Se elabora una estrategia de fortalecimiento de sus empresas para el mejoramiento de las capacidades de gestión, de funcionamiento y eficiencia. Las empresas ETAPA, EMAC y EMUVI, son gestionadas de esta forma. La experiencia se describe extensamente en la Propuesta Estratégica para el Fortalecimiento de Empresas Públicas del Municipio de Cuenca, Ecuador.

## **3. Ámbito social**

En el ámbito de lo social, se ha dado un impulso importante a la firma de convenios para la descentralización con miras a construir una nueva propuesta de un Sistema de Bienestar Social en Cuenca. A continuación se exponen estos convenios:

### **3.1. Consejo de salud**

En el marco del proceso de descentralización, el Consejo de Salud, creado en junio de 1997, es la autoridad de gobierno local en el ámbito de la salud integral. Este se basa en un Convenio de Transferencia de Competencias entre el Ministerio de Salud Pública y la Municipalidad de Cuenca, que incluye la transferencia de recursos económicos. Lo conforman actores públicos, privados y representantes urbanos y rurales del sector salud de Cuenca.

El objetivo del Sistema Integral de Salud de Cuenca es brindar atención integral en salud, mediante actividades de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación, que garanticen el derecho a la salud de todas las personas, las familias y las comunidades del Cantón Cuenca, insertas en la implementación de un modelo de atención de salud orientado hacia el desarrollo humano. Este Sistema se rige por los principios de universalidad, solidaridad, continuidad, equidad, e integralidad.

### **3.2 Consejo de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia**

El Consejo de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, creado en 1997, forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral. Está conformado por la asamblea general, un directorio, una secretaría ejecutiva, y comités comunitarios de protección integral. Tiene como su responsabilidad fundamental la formulación de políticas que garanticen derechos, promuevan el cumplimiento de deberes y propendan a la protección integral de dichos sectores.

En abril de 2002, se firmó un convenio de cooperación entre la Municipalidad de Cuenca y la UNICEF, para impulsar la construcción de políticas sociales municipales que se orienten a garantizar el ejercicio universal de los derechos de

niños y niñas en el cantón, en el marco del Sistema Local de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

Los objetivos específicos del convenio son:

- i) Desarrollar procesos de participación y vigilancia ciudadana del ejercicio universal de los derechos de la niñez y adolescencia.
- ii) Impulsar la construcción de políticas sociales, orientadas a fortalecer los procesos de descentralización de los servicios sociales básicos, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal en la planificación, concertación y movilización de recursos. Para ello, se establece que UNICEF aportará con US\$ 43.200.

Los resultados se expresarán en la creación de un sistema de información local; experiencias locales de participación ciudadana sistematizadas y localizadas; estructuración de presupuesto y gasto social; formulación del presupuesto municipal con participación ciudadana; capacitación y difusión sobre la doctrina de protección integral a la niñez y adolescencia para el fortalecimiento del Consejo de Protección Integral; impulso a la participación de niños, niñas y adolescentes en el Consejo de Protección Integral; y la orientación de las políticas públicas dirigidas a la descentralización de los servicios sociales básicos y al ejercicio universal de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

### **3.3 Propuesta de Modelo de Atención Sistema Descentralizado de Protección Integral y Bienestar Social**

Para la implementación del Sistema Descentralizado de Protección Integral y Bienestar Social del Cantón Cuenca, se elaboró una propuesta que contiene los principios del modelo, los ejes principales, los objetivos y los pasos a seguir para la implementación.

Lo más importante es la inserción familiar, puesto que la familia es el primer referente. Si no es ello posible, se piensa en otras alternativas, casa familia o casa acogiente. Los niños infractores, serán albergados en casas de acogida. Según las sanciones se implementarán medidas pedagógicas y trabajos comunitarios.

Los orfanatos, albergues, etc., pueden ser del Estado o financiados por ONG; la idea es unir esfuerzos para optimizar los recursos y el trabajo.

### **3.4 Consejo de Seguridad Ciudadana**

El Consejo de Seguridad Ciudadana es una instancia interinstitucional que busca sumar esfuerzos para garantizar la seguridad de la ciudadanía. Constituye un colectivo de gobierno local que mantiene rectoría municipal.

Es coordinado por un Directorio, constituido por la Gobernación del Azuay, Comando Provincial y de Distrito de la Policía Nacional, Asociación de Cámaras de la Producción, Cámara de Comercio, Juntas Parroquiales Rurales y Federación de Barrios de Cuenca.

Su función es planificar y coordinar, entre las distintas entidades que lo conforman, las políticas y acciones que cada una de ellas debe desarrollar, y en coordinación con las otras, en el marco de la Ley y la Constitución.

Su competencia es formular y asesorar políticas locales de los procesos de seguridad ciudadana, concertar, organizar, planificar, controlar y evaluar los

planes integrales de seguridad ciudadana en el Cantón Cuenca, proponer ordenanzas y convenios, dictar los reglamentos e instrumentos necesarios para el funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana de Cuenca entre otros.

### **3.5 Atención a grupos vulnerables: mujeres y ancianos**

#### ***Hospital municipal de la mujer «Patamarca»***

El Hospital de la Mujer “Patamarca”, fue creado con el propósito de contribuir al mejoramiento de la salud y la calidad de vida de la población, especialmente en el campo de la salud sexual y reproductiva. El hospital tiene capacidad para atender a 20 mujeres en maternidad y existen 20 consultorios para consultas de especialidad.

#### ***Convenio de Ejecución de la Ley de Maternidad Gratuita***

En este marco de atención a grupos vulnerables, el 18 de julio de 2002, en la ciudad de Quito, se suscribió el Convenio para la ejecución de la Ley de Maternidad Gratuita, entre el Ministerio de Salud Pública del Ecuador y el Consejo de Salud de Cuenca. El objetivo del Convenio es garantizar la atención integral de salud de las mujeres, de las embarazadas antes, durante y después del parto y de los niños y niñas menores de cinco años y el establecimiento de mecanismos descentralizados eficientes para la administración de los recursos, conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.

### **3.6 Coordinación con el voluntariado local**

Dentro de sus políticas sociales, la Municipalidad de Cuenca desarrolla una acción social voluntaria y solidaria con el fin de potenciar el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, disminuyendo las desigualdades y propiciando su participación.

La Acción Social Municipal es una instancia autónoma, para el impulso y generación de procesos de desarrollo y crecimiento de la comunidad local. El objetivo de la acción social municipal es generar recursos económicos, optimizando los servicios sociales existentes y creando nuevas unidades económicas productivas con una mejor gestión administrativa-financiera, que permitan lograr sostenibilidad y desarrollo de los servicios sociales, con miras a mejorar la calidad y oferta de los servicios.

### **3.7 Corporación Coordinadora Regional de Voluntariado (CORVOL)**

La Corporación Coordinadora Regional de Voluntariado, CORVOL, es una entidad integrada por personas naturales y jurídicas de servicio y apoyo, sin fines de lucro que realizan trabajos voluntarios por, para y con la población en riesgo.

Propicia la generación de acciones favorables para el voluntariado local, coordina las propuestas y acciones interinstitucionales e intersectoriales de voluntariado mediante la participación de diversos actores. Busca a través de esta acción concertada y coordinada, la optimización de los recursos existentes, otorgando calidad y eficacia en los programas de voluntariado.

## 4. Desarrollo integral

### 4.1 Plan Estratégico de Cuenca (PEC)

La Municipalidad de Cuenca, entre 2001 y 2002 ha formulado un Plan Estratégico en los ámbitos de producción y empleo, en un proceso participativo, que contó con instituciones públicas, privadas profesionales expertos en los temas y personas particulares.

La formulación participativa de este Plan Estratégico de Desarrollo Local, se apoya con recursos financieros (1.000.000 euros) mediante la suscripción de un convenio con la Comunidad Europea a través de la red URB-AL. El proyecto tiene una duración de dos años.

Desde octubre de 2001, la Municipalidad de Cuenca trabaja con una planificación participativa, que incluye más de 200 entidades, en la formulación del PEC. Luego de este proceso, se presentará el diagnóstico participativo en cada uno de los ámbitos, para luego formular los programas y proyectos de mayor trascendencia

El PEC, constituye una nueva forma de gobernar la ciudad, a través del consenso y la participación ciudadana; una herramienta de cambio para superar los viejos métodos de la confrontación e implantar una cultura política de respeto a la diversidad; una nueva concepción de ciudad; y un pacto entre los actores económicos y sociales para la gobernabilidad de la ciudad.

Los objetivos del PEC son determinar los grandes objetivos para la ciudad de hoy y mañana, mejorar la calidad de vida de todos los cuencanos y cuencanas, crear igualdad de oportunidades para todas y todos y estimular la convergencia de las estrategias de todos los actores sociales.

Los principios del Plan Estratégico de Cuenca son los de solidaridad, tolerancia, transparencia, honradez, eficiencia y eficacia, política basada en la ética, construcción de ciudadanía, respeto a la diversidad, y desarrollo humano integral.

Entre los ámbitos de trabajo del PEC se encuentran los de vivienda, educación, salud, transporte, producción y empleo, pobreza, migración, ordenamiento territorial, medioambiente, corrupción, administración pública, seguridad ciudadana, participación ciudadana, género e igualdad de oportunidades, mercados y ferias, niñez y juventud, derechos del consumidor, desarrollo rural.

### 4.2 Participación de las 21 parroquias rurales

Una de las políticas fundamentales que la Municipalidad de Cuenca promueve, es el impulso a la participación de las comunidades rurales en la toma de decisiones.

Con esa visión, desde 1997, la municipalidad ha iniciado procesos participativos en las 21 parroquias rurales del cantón Cuenca.

Los “Presupuestos Participativos”, son la primera experiencia de participación y organización comunitaria rural que sentó las bases para el fortalecimiento de la organización parroquial. La municipalidad de Cuenca viene impulsando el proceso de fortalecimiento de las juntas parroquiales, a través de la formulación de presupuestos participativos con las 21 parroquias rurales del cantón, presupuestos anuales o bianuales guiados por el criterio de equidad –principalmente de género-, para lograr la igualdad de oportunidades y promover el empoderamiento y autonomía de las mujeres.

### **4.3 Consejo de Turismo**

#### ***Creación y estructura***

Creado por acuerdo ministerial en abril del año 2000, único órgano de gobierno local que tiene como función la formulación de políticas y normas, planificación, control de los establecimientos, financiamiento y operación de la actividad turística cantonal, en el marco de las políticas nacionales y de un convenio de transferencia de competencias entre el Ministerio de Turismo y la Municipalidad de Cuenca.

Este es un proceso que empieza en el año 2000, pero en la práctica se inicia en 1997, relacionado con Cuenca Patrimonio de la Humanidad.

### **4.4 ACUDIR: Sectores Público, Privado y Universitario**

ACUDIR se define como un equipo de pensamiento, generador, facilitador, creador, innovador de ideas, propuestas y proyectos y que ayuda a la gente a canalizar propuestas.

Creado en julio de 1998, por acuerdo del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP), es la instancia que propicia la institucionalización de la concertación público-privada como una nueva forma de gestión en los gobiernos locales. El sector industrial tuvo la apertura para buscar una integración para hacer algo por la comunidad desde el sector privado, integrando lo privado y lo público. Así nació la convocatoria para trabajar de la mano con el municipio y otros actores de la sociedad, como las cámaras, la universidad, el sector financiero, y otros actores individuales. Se complementa con una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de apoyo a ciudades intermedias para definir proyectos piloto de desarrollo económico local.

## **5. Gestión Ambiental**

### **Creación de la Comisión Ambiental**

En el informe 1996-2000 presentado por el alcalde un capítulo se denomina: “Preservación ambiental: para hacer de Cuenca una ciudad sustentable y garantizar la vida de las nuevas generaciones”, en él se puede visualizar los pasos dados por la ciudad para entrar en ese camino.

Los objetivos de la comisión son fortalecer la gestión ambiental en la ciudad de Cuenca, hacer diferentes estudios como ordenamiento territorial, plan de manejo de áreas verdes, plan de manejo ambiental para el cantón Cuenca y fortalecer algunos departamentos municipales con equipamiento

En resumen, la Municipalidad de Cuenca está viviendo un proceso de transformación que se constata en cada una de las experiencias investigadas. Aunque esa transformación sea en muchos casos un proceso más avanzado que en otros, no cabe duda que el giro realizado es de gran magnitud.

Hay cuatro puntos fundamentales que explican estos cambios:

1. La Municipalidad de Cuenca pasó del rol de municipalidad urbanista a facilitadora del desarrollo humano.
2. La Municipalidad ha propiciado distintos tipos de participación ciudadana, rompiendo así prácticas paternalistas.
3. Se ha fortalecido en su transición a gobierno local en relación a la descentralización y a las juntas parroquiales rurales del cantón.

4. Se ha iniciado un proceso de construcción de ciudadanía que tiene su base en la institucionalidad local: relaciones del Estado con gobiernos autónomos; vinculación de lo público con lo privado; interés en fortalecer el tejido «socio-organizativo-urbano».

De esta interpretación también se desprenden otras conclusiones:

1. Existe una educación ciudadana que es parte de la cultura cuencana y que ha sido potenciada por la gestión municipal 1996-2002.
2. El centralismo y la bipolaridad Quito-Guayaquil que existe en el Ecuador, hace que tanto el sector público como el privado y el universitario, concentren gran parte de su esfuerzo en gestiones que les permitan operar localmente con mayor dinamismo y recursos.
3. La dinámica de la sociedad cuencana y de sus representantes, hace que en los retos y la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo del cantón, sus líderes se aglutinen y encuentren consensos que muchas veces son unánimes.
4. Todos los cambios propiciados están atados a una verdadera convicción de parte del Alcalde y de su equipo de trabajo de que el servicio público tiene que ser democratizado. Los ciudadanos deben ser tratados (deberes y derechos) sin ningún privilegio, lo que ocasiona, por supuesto, que se afecten intereses de uno u otro sector.

Por lo tanto, la Municipalidad de Cuenca, en una gestión sistémica y orientada al desarrollo sostenible, ha emprendido diversas acciones que van dirigidas al fortalecimiento de las empresas públicas y a la mejora de los servicios otorgados por ellas, al rescate de espacios públicos y a la mitigación de la pobreza directamente e indirectamente. Se ha logrado reforzar el sentimiento de orgullo de los habitantes de Cuenca, mejorar su calidad de vida, lograr espacios de democracia participativa, desarrollo económico con condiciones de igualdad y perspectivas de género que permiten mostrar a este Municipio como un ejemplo exitoso de buena planificación y coordinación de los recursos humanos y financieros en beneficio del bienestar de la colectividad.

**Resumen**  
**PROPUESTA ESTRATÉGICA INTEGRAL**  
**MUNICIPIO DE CUENCA, ECUADOR**

---

**Situación problema:**

La Municipalidad de Cuenca posee una estructura administrativa, en un alto grado de participación y apertura hacia la comunidad, la gestión urbana y ambiental. Lo anterior requiere de un proceso permanente de articulación del municipio con el sector privado y la comunidad.

---

**Objetivos:**

Se pretende mostrar como a través de la ejecución de diversos programas que se articulan en una forma de gestión integral del desarrollo local, se ha generado impactos en el aumento del compromiso ciudadano, en precisar los principales lineamientos del desarrollo sostenible en Cuenca y modificar la gestión municipal para promover el desarrollo productivo y elevar la calidad de vida.

---

**Estrategia:**

En este resumen de la gestión del Municipio de Cuenca, se han elegido algunas experiencias de gestión urbana como insumos necesarios para el desarrollo de regímenes de gestión urbana sostenibles.

Se presentan en forma resumida: el Programa Mejora Tu Barrio (MTB), las experiencias de mejoramiento en la gestión y en la provisión de servicios de tres empresas públicas, en lo social, los Consejos de salud, protección de la niñez y juventud, seguridad ciudadana, la atención a grupos vulnerables (mujeres y ancianos), la coordinación del voluntariado local. En lo que tiene que ver con el desarrollo cantonal, se escogió el Plan Estratégico, los presupuestos participativos de las juntas parroquiales, el Consejo de Turismo, la Agencia de Desarrollo ACUDIR y la Comisión de Gestión Ambiental.

---

**Aprendizajes:**

La Municipalidad de Cuenca está viviendo un proceso de transformación que se constata en cada una de las experiencias investigadas. Aunque esa transformación sea en muchos casos un proceso más avanzado que en otros, no cabe duda que el giro realizado es de gran magnitud.

Hay cuatro puntos fundamentales que explican estos cambios:

1. La Municipalidad de Cuenca pasó del rol de municipalidad urbanista a facilitadora del desarrollo humano.
2. La Municipalidad ha propiciado distintos tipos de participación ciudadana, rompiendo así prácticas paternalistas.
3. Se ha fortalecido en su transición a gobierno local en relación a la descentralización y a las juntas parroquiales rurales del cantón.
4. Se ha iniciado un proceso de construcción de ciudadanía que tiene su base en la institucionalidad local: relaciones del Estado con gobiernos autónomos; vinculación de lo público con lo privado; interés en fortalecer el tejido «socio-organizativo-urbano».

De esta interpretación también se desprenden otras conclusiones:

1. Existe una educación ciudadana que es parte de la cultura cuencana y que ha sido potenciada por la gestión municipal 1996-2002.
2. El centralismo y la bipolaridad Quito-Guayaquil que existe en el Ecuador, hace que tanto el sector público como el privado y el universitario, concentren gran parte de su esfuerzo en gestiones que les permitan operar localmente con mayor dinamismo y recursos.
3. La dinámica de la sociedad cuencana y de sus representantes, hace que en los retos y la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo del cantón, sus líderes se aglutinen y encuentren consensos.
4. Todos los cambios propiciados están atados a la convicción, de parte del Alcalde y de su equipo de trabajo, que el servicio público tiene que ser democratizado. Los ciudadanos deben ser tratados (deberes y derechos) sin ningún privilegio, lo que ocasiona, por supuesto, que se afecten intereses de uno u otro sector.

(continúa)

(conclusión)

---

La Municipalidad de Cuenca, en una gestión sistémica y orientada al desarrollo sostenible, ha emprendido diversas acciones que van dirigidas al fortalecimiento de las empresas públicas y a la mejora de los servicios otorgados por ellas, al rescate de espacios públicos y a la mitigación de la pobreza directamente e indirectamente. Se ha logrado reforzar el sentimiento de orgullo de los habitantes de Cuenca, mejorar su calidad de vida, lograr espacios de democracia participativa, desarrollo económico con condiciones de igualdad y perspectivas de género que permiten mostrar a este Municipio como un ejemplo exitoso de buena planificación y coordinación de los recursos humanos y financieros en beneficio del bienestar de la ciudadanía.

---

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

---

### **3. Propuesta estratégica para la descentralización municipal y servicios públicos. Municipio de Quilmes, Argentina**

---

El Municipio de Quilmes, ha implementado un programa para la descentralización administrativa en el ámbito municipal. El instrumento utilizado para mejorar la gestión de los servicios urbanos en este municipio, es la creación de Centros de Gestión Municipal (CGM).

Se trata de una red de nuevas instituciones, complementarias a los tradicionales mecanismos de democracia representativa, para la prestación de servicios municipales y extramunicipales, en los que se pretende crear nuevos espacios de participación ciudadana y constituir polos de desarrollo social y económico a escala local.

La opción de crear los CGM, ha implicado un trabajo de evaluación previa y de justificación de la necesidad de descentralización administrativa. Se ha constatado la existencia de factores que desdibujan el rol de la Municipalidad y despersonalizan el derecho-deber de participación. Se ha estimado que una excesiva centralización en la gestión de los servicios urbanos podría llevar a una mala administración o a niveles de ineficiencia.

La descentralización de Quilmes busca trabajar con unidades de planificación y ejecución más pequeñas y ajustadas a la particularidad local. Se trata de nuevas instituciones que buscan gestionar sus

actuaciones en base a información, experiencia y conocimiento, lo que otorga una mayor posibilidad de correspondencia con las necesidades reales y una eficaz dirección.

En el caso del Municipio de Quilmes, fue posible detectar las siguientes características que hacen necesaria la utilización de instrumentos de descentralización en la gestión de los servicios urbanos en el ámbito local:

- ☞ Tamaño poblacional.
- ☞ Complejidad que ha adquirido la gestión urbana.
- ☞ Toma de decisiones excesivamente centralizada, tanto en la estructura municipal como territorialmente.
- ☞ Alto grado de burocratización.
- ☞ Se dedica el mismo tiempo y atención a gestiones normales que a situaciones extraordinarias, lo que disminuye la dedicación a evaluación y análisis de casos excepcionales y de integración, que requieren mayor grado de estudio.
- ☞ Escaso conocimiento de las prioridades que le otorgan los actores a las diversas resoluciones de problemas.
- ☞ Departamentalización de la estructura orgánica. La escasa transferencia de funciones y reducida capacidad de decisión no facilitan acciones de efectiva participación ciudadana, impiden aprovechar su posición de gobierno más local y dificultan desarrollar su rol de articulación entre vecinos y otras instancias internas o externas.
- ☞ La forma centralizada de gestión municipal dificulta la coordinación de acciones con los gobiernos provincial y nacional.

La propuesta estratégica consideró:

La modernización en la gestión de los servicios urbanos requiere fijar una estrategia general de abordaje, seleccionando en este caso entre dos alternativas de intervención posibles:

- ☞ Mejorar los niveles de la estructura organizacional en la que se deben descentralizar funciones.
- ☞ Cambiar el estilo de la gestión municipal y desarrollar una transformación urbana de la ciudad, diseñando una nueva política de reforma y modernización más ambiciosa.

Las alternativas son hacer de un modo más sostenible lo hecho hasta este momento de manera ineficiente o asumir el desafío de constituir un buen gobierno local, saneando los errores detectados, pero en base a un cambio profundo y estructural.

La creación de los CGM en Quilmes, Argentina, corresponden a la primera opción, descentralizando funciones, intentando modificar el estilo de gestión municipal, pero no de una manera estructural. Se plantea como una solución de mejora más viable de realizar en el mediano plazo y de forma más realista a las limitaciones administrativas, económicas y sociales de un gobierno local en un contexto latinoamericano.

En esta línea de reforma y respondiendo a las causas que motiven una modernización de la gestión, deben considerarse en el plan de reforma, los principios del desarrollo sostenible y en particular, los siguientes objetivos y estrategias de mejora de gestión urbana:

- ⌘ Modernizar y hacer eficiente la gestión central previo a la desconcentración para: priorizar las acciones de planificación global de la ciudad, permitir diseño y programación de políticas integrales y racionalizar el gasto público.
- ⌘ Aumentar la participación ciudadana a través del acceso fluido a canales de comunicación, para formar parte de la toma de decisiones sobre el desarrollo de su barrio y gobierno local. El vecino debe contar con más información y mejor comunicación de las políticas municipales.
- ⌘ Incrementar la equidad: distribución homogénea en calidad y cantidad de los servicios municipales.
- ⌘ Recuperar la identidad histórica de cada zona.
- ⌘ Revalorizar el rol de la Municipalidad.
- ⌘ Revalorizar la cultura barrial: facilitar el acceso a la oferta cultural municipal y a la educación no formal, coordinando las organizaciones públicas y sociales.
- ⌘ Mejorar la calidad de atención al vecino, ahorrando tiempo y recursos en los trámites y gestiones, reduciendo los tiempos de respuesta municipales.
- ⌘ Desarrollar una mayor coordinación e información de políticas sociales destinadas a sectores más vulnerables, acercando al máximo la oferta a los demandantes.
- ⌘ Mejorar la coordinación de las acciones con los otros oferentes de servicios públicos.
- ⌘ Consolidar y extender adecuadamente el crecimiento de las zonas comerciales e industriales.
- ⌘ Planificar el territorio, simplificando y agilizando la tramitación a la pequeña y mediana empresa.

#### Criterios de Descentralización Utilizados

- ⌘ Organización simple, con mínima jerarquía y máxima horizontalidad.
- ⌘ Coordinación y unificación de actividades en áreas de trabajo relacionadas por su carácter específico.
- ⌘ Disminución de la especialización burocrática, en un funcionamiento integral.
- ⌘ Generación de información zonal sobre infraestructuras y servicios.

#### **Instrumentos de Gestión: Centros de Gestión Municipal**

El instrumento utilizado para lograr la descentralización de la gestión local en el Municipio de Quilmes, es la implementación de los centros de Gestión Municipal (CGM). Se trata de nuevas instituciones que buscan gestionar sus actuaciones en base a información, experiencia y conocimiento, lo que le otorga una mayor posibilidad de correspondencia con las necesidades reales y logra obtener una eficaz dirección.

#### **Criterios en la implementación de un CGM**

Toda acción en que se deba visualizar la ciudad integralmente o de impacto global para la ciudad, debe quedar reservada para el ámbito central. Todo trámite referido al territorio del área de influencia del CGM debe ser desconcentrado hacia éstos.

Todo trámite normal o estandarizado debe ser desconcentrado hacia los CGM, los casos atípicos y excepcionales se remiten al ámbito central. El ámbito central recupera la tarea de planificación y control de gestión.

Los trámites descentralizados deben iniciarse y terminarse en los CGM.

El plan de descentralización, en su formulación e implementación debe ser considerado un proyecto colectivo de gestión en el que todas las áreas de la Municipalidad deben participar y comprometerse.

La implementación del Plan debe ser estructurada con metodologías de participación ciudadana que se ejecutarán desde los CGM, para explotar al máximo el acercamiento a la comunidad que implica la desconcentración.

El plan debe aprovecharse para hacer más eficiente la normativa y el funcionamiento de la estructura municipal, no exportando los errores administrativos hacia los CGM, los que deben ser visualizados previamente.

### **Criterios para la participación ciudadana**

Como parte de la innovación en la gestión del desarrollo sostenible deben ponerse en marcha nuevas formas de participación y representación ciudadana. El municipio debe considerar la relación que establece con las comunidades, pues la sostenibilidad de los programas sólo es posible con la participación de los actores involucrados.

Para lograr los objetivos de eficiencia y productividad, deben tenerse en consideración por los gobiernos locales al momento de optar por un desarrollo sostenible, el fortalecer la capacidad de los grupos de interés público en los mecanismos de acceso a información, participación y mecanismos de resolución de conflictos, en la toma de cualquier decisión que incida en su contexto local, además de identificar y monitorear el progreso existente entre los compromisos declarados y la acción realizada por las autoridades competentes.

Se debe asimismo, fomentar una mayor conciencia de gobiernos, sociedad civil y el sector privado sobre la importancia de implementar los principios de transparencia y difusión de la información en los procesos de toma de decisiones de un gobierno sostenible.

Sólo con una participación eficaz, informada y comprometida con los logros de los objetivos propuestos e implementados en conjunto, la gestión local se encontrará dentro de una línea de acción que propicie el desarrollo sostenible.

Se debe trabajar en la internalización del colectivo, las tres cualidades de la participación: Solidaridad, Responsabilidad y Organización en las tareas participativas.

La puesta en marcha de procesos de participación implica la integración de todos los actores que forman un espacio de decisión colectivo, compartiendo intereses y responsabilidades. Como ya fue señalado, un programa basado en información, experiencia y conocimiento tiene mayor posibilidad de correspondencia con las necesidades reales y de tener una eficaz dirección.

La descentralización de Quilmes con los CGM pretendió trabajar con unidades de planificación y ejecución más pequeñas y más ajustadas a la particularidad local. Desde la experiencia de la implementación de mejoras en la gestión de servicios urbanos en el ámbito de la participación local, se plantea la necesidad de realizar un diagnóstico sobre su estado y luego realizar un plan de acción que promueva y amplíe las actividades participativas.

Pueden señalarse, otro tipo de acciones posibles de implementar en una mejora de gestión urbana participativa:

- ≠# Acciones de difusión de la política de promoción de la participación.

- ⚡ Acciones de mejoramiento de los mecanismos de control vecinal.
- ⚡ Acciones para promocionar actitudes del personal municipal que favorezcan la gestión participativa.
- ⚡ Acciones que incorporan a las organizaciones sociales del municipio en distintas instancias de gestión.

En la realización del diagnóstico como en la formulación del plan de acción de los CGM, se consideraron algunos obstáculos que suelen presentarse en este tipo de proyectos en las ciudades latinoamericanas:

- ⚡ Deben tenerse en cuenta los aspectos en que es necesaria la participación ciudadana.
- ⚡ Debe considerarse la existencia de elementos culturales de liderazgos negativos y clientelares.
- ⚡ Se requiere fijar una escala territorial y de población dentro de las zonas de los CGMs, que facilite y delimite las problemáticas a tratar y la decisión participativa en unidades territoriales homogéneas.

**DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA:  
CREACIÓN DE CENTROS DE GESTIÓN MUNICIPAL  
MUNICIPIO DE QUILMES, ARGENTINA**

---

**Situación problema:** Existencia de factores que desdibujaban el rol de la Municipalidad y despersonaliza el derecho-deber de participación de los ciudadanos.

Ineficiencia por gestión excesivamente centralizada.

Alta burocratización

---

**Objetivos:** Priorizar las acciones de planificación global de la ciudad.

Permitir diseño y programación de políticas integrales.

Racionalizar el gasto público.

Acceso fluido a canales de comunicación para formar parte de la toma de decisiones sobre el desarrollo de su barrio y gobierno local.

Vecino debe contar con más información y mejor comunicación de las políticas municipales.

Distribución homogénea en calidad y cantidad de los servicios municipales.

Recuperar la identidad histórica de cada zona. Revalorizar el rol de la Municipalidad.

Revalorizar la cultura barrial. Facilitar el acceso a la oferta cultural municipal.

Facilitar el acceso a la educación no formal, coordinando las organizaciones públicas y sociales.

Ahorrando tiempo y recursos al momento en la realización de trámites y gestiones.

Reduciendo tiempos de respuesta de la Municipalidad.

---

**Estrategia:** La estrategia utilizada se orienta a mejorar los niveles de la estructura organizacional a la que se deben descentralizar funciones. Se busca entonces, hacer de un modo más sostenible lo hecho hasta ese momento de manera ineficiente. Dado que no considera cambios estructurales, se plantea como una solución de mejora más viable de realizar en el mediano plazo y de forma más realista a las limitaciones administrativas, económicas y sociales de un gobierno local en un contexto latinoamericano.

Para ello se modernizará y hará más eficiente la gestión central previo al proceso de desconcentración. Se articulará este proceso con un aumento de la participación ciudadana, y un incremento de la equidad en el acceso a los servicios, y como consecuencia un mejoramiento de la calidad de atención al vecino.

---

**Aprendizajes:** Toda acción en que se deba visualizar la ciudad integralmente o que tuviera impacto global para la ciudad debe quedar reservada para el ámbito central. El ámbito central recupera así la tarea de planificación y control de gestión. Todo trámite referido al territorio del área de influencia del Centro de Gestión Municipal (CGM) debe ser desconcentrado hacia éstos.

Todo trámite normal o estandarizado debe ser desconcentrado hacia los CGM, mientras que los casos atípicos y excepcionales se remiten al ámbito central. Los trámites descentralizados deben iniciarse y terminarse en los CGM, o se convierten en grandes entradas que sólo redundan en ineficiencia.

El plan de descentralización, en su formulación e implementación debe ser considerado un proyecto colectivo de gestión en el que todas las áreas de la Municipalidad deben participar y comprometerse o se generarían graves problemas de implementación.

Como parte de la innovación en la gestión del desarrollo sostenible deben ponerse en marcha nuevas formas de participación y representación. El municipio debe repasar el tipo de relación que establece con las comunidades, pues se debe considerar que la sostenibilidad de los programas sólo es posible con la participación de los actores involucrados.

---

(continúa)

---

(continuación)

Para lograr los objetivos de eficiencia y productividad, deben tenerse en consideración por los gobiernos locales al momento de optar por un desarrollo sostenible, el fortalecer la capacidad de los grupos de interés público en los mecanismos de acceso a información, participación y mecanismos de resolución de conflictos en la toma de cualquier decisión que incida en su contexto local, además de identificar y monitorear el progreso existente entre los compromisos declarados y la acción realizada por las autoridades competentes. Se debe asimismo, fomentar una mayor conciencia de gobiernos, sociedad civil y el sector privado sobre la importancia de implementar los principios de transparencia y difusión de la información en los procesos de toma de decisiones de un gobierno sostenible.

Desde la experiencia de la implementación de mejoras en la gestión de servicios urbanos en el ámbito de la participación en el ámbito local se plantea la necesidad de realizar como tarea un diagnóstico sobre su estado y luego realizar un plan de acción que promueva y amplíe las actividades participativas.

---

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

<http://www.quilmesvirtual.gov.ar>

---



#### **4. Desafío de sostenibilidad y gestión local: fortalecimiento de la empresa municipal de telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado y saneamiento, ETAPA, de la empresa municipal de urbanismo y vivienda, EMUVI, y de la empresa municipal de aseo de Cuenca, EMAC. Municipio de Cuenca, Ecuador**

---

Los servicios urbanos se han vuelto uno de los temas centrales de la gestión de ciudades, determinantes para la eficiencia y la equidad. Aún con avances en esta materia, en muchos casos, los servicios siguen siendo insuficientes cuantitativamente y cualitativamente. En este contexto, el elaborar y ejecutar proyectos de mejora en la gestión de los servicios públicos constituye un importante desafío de sostenibilidad en el gobierno local.

El funcionamiento de la ciudad está directamente vinculado a los niveles de los servicios urbanos, que permitan una adecuada provisión del agua potable, saneamiento, electricidad o transporte y crecimiento de las economías. Por otra parte, la falta o un

funcionamiento ineficiente de estos servicios, implica una mayor desigualdad y menor competitividad tanto de las personas individualmente consideradas, como de las asociaciones productivas que éstas puedan formar, con consecuencias directas en sus capacidades productivas, en particular en un contexto de creciente globalización y competitividad. Es posible señalar una conexión entre los servicios públicos otorgados y los niveles de pobreza y de exclusión. Es por esto que su mejora se transforma en un desafío de gestión sostenible.

El proyecto de fortalecimiento de las Empresas Municipales en Cuenca: Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento (ETAPA); de Aseo (EMAC) y de Urbanismo y Vivienda (EMUVI), se enmarca dentro de la cooperación de la CEPAL, a la Municipalidad de Cuenca, Ecuador, para el diseño de estrategias para el mejoramiento de las capacidades de gestión e implementación de programas y proyectos de sus empresas públicas de servicios.

La metodología usada en los tres casos, consideró en primer lugar una evaluación sobre el logro de los objetivos plantados en cada una de las empresas, la gestión institucional y financiera y los desafíos futuros. Posteriormente se realizaron un conjunto de propuestas para el mejoramiento de la gestión.

### **Empresa Municipal de Aseo (EMAC)**

La síntesis de la evaluación realizada a la Empresa EMAC, creada en 1998, es la siguiente:

- ⌘ En el campo del fortalecimiento institucional interno: se han aprobado Ordenanzas tarifarias y sobre manejo integral del servicio de aseo; reglamentos internos e implementación de un sistema de información.
- ⌘ En el tema de disposición final de desechos sólidos: Se puso en operación el Relleno Sanitario de “Pichacay”, y se está en fase de diseños y gestión para la construcción de un Ecoparque en el antiguo relleno sanitario de “El Valle”. Además se ha iniciado la cooperación con la comunidad de Santa Ana para la puesta en marcha de los proyectos de producción comunitaria de humus, así como el apoyo a recicladores en el antiguo relleno de El Valle.
- ⌘ Participación Ciudadana: Se han ejecutado con éxito campañas como las siguientes: Limpia tu Barrio, Aprendamos a Limpiar, Ciudad Limpia, Acción Solidaria, Asesoría y Capacitación a Entidades e Instituciones. También los compromisos con la Comunidad Santa Ana son fruto de una buena gestión participativa.
- ⌘ La Empresa han demostrado elevada capacidad gerencial, técnica y operativa para liderar los cambios que le han permitido alcanzar altos niveles.
- ⌘ El sistema tarifario aprobado para la EMAC, así como su modalidad de recaudo a través de las facturas de energía garantizan la autosostenibilidad financiera de los servicios.
- ⌘ Los acuerdos de responsabilidad suscritos con la Parroquia de Santa Ana se constituyen en un excelente marco orientador del desarrollo de la EMAC, así como de la gestión de los servicios, que contribuirá a dar continuidad al proceso de mejoramiento cuando cambien las administraciones del Municipio y de la Empresa.
- ⌘ El relleno sanitario recién inaugurado, unido a los esfuerzos que la empresa está haciendo para la renovación del parque automotor, garantizarán que la empresa mantenga de manera continua sus niveles de desempeño.

- €# La organización comunitaria en Santa Ana así como la presencia de asociaciones o corporaciones de recicladores, son una buena base para la estructuración de una estrategia de manejo integral de los residuos sólidos.
- €# La empresa terminó el año 2001 con un déficit de US\$ 350.000, que se tiene previsto cubrirlo con los ingresos proyectados con el nuevo pliego tarifario aprobado.
- €# A veces falta personal para el servicio debido a la migración, por el repunte del sector de la construcción, porque los obreros prefieren laborar en otras actividades y porque las remuneraciones para los obreros de aseo contratados son inferiores.
- €# Limitaciones por contrato colectivo como la rigidez para el cambio de horarios de trabajo; reducción de la jornada de trabajo a 6 horas por día, lo cual hace excesivo el costo de horas extras. Resistencia a capacitarse por parte de los obreros.
- €# Algunos obreros maltratan a los usuarios, se dedican a actividades de “pecoreo” o recolección de desechos reciclables y generan conflictos permanentes.
- €# Algunos ciudadanos no respetan los horarios y frecuencias de la recolección de desechos. Aún no hay el suficiente civismo para ayudar a mantener limpia la ciudad, persiste la idea equivocada de que “pagan para que otros limpien”.
- €# La mayoría de los vehículos data del año 1986 y además la duplicación de turnos (día y noche) agrava su desgaste. Este aspecto está siendo abordado con el Proyecto de renovación del parque automotor que será financiado por el Banco del Estado.
- €# La distancia al relleno sanitario se incrementó de 11 Km. (El Valle) a 21 Km. (Pichacay), con el consiguiente incremento de tiempos muertos y el mayor tiempo de exposición de los desechos en las vías públicas.

La propuesta estratégica consideró abordar el tema del procesamiento y reciclaje de desechos sólidos, manteniendo siempre un enfoque integral del servicio y teniendo en cuenta para las alternativas de solución a las organizaciones existentes, tanto en el campo del reciclaje como en el de la generación de abonos orgánicos.

- €# Continuar el barrido del Centro Histórico, Calles, Avenidas y Mercados, programa generador de empleos.
- €# Continuar con el apoyo al proyecto de la Asociación de Recicladores de El Valle (AREV), en la producción de papel y elaboración de tarjetas y artesanías con base en el material recuperado, aprovechando la infraestructura y maquinaria con la cual cuenta para el efecto.
- €# Vincular a las universidades en la investigación de nuevas formas de aprovechamiento de los desechos, con miras a establecer industrias de transformación en el mediano y largo plazo.
- €# Contribuir al freno de la erosión y a la recuperación del suelo, mediante el aporte de humus generado a partir de los desechos sólidos orgánicos.
- €# Generar empleo e ingreso para las familias que se vinculen tanto a la producción de humus como de árboles o a la agricultura.

- ⌘ Alargar el período de vida útil del relleno sanitario, mediante la disminución de las cantidades de desechos que se depositarán allí finalmente.
- ⌘ Consolidar a nivel de programa o plan, al interior de la EMAC, los programas determinados, los compromisos consignados en los acuerdos con la comunidad de Santa Ana y demás acciones relacionadas con la separación de desechos en la fuente, recuperación reutilización, reciclaje y transformación con fines comerciales.
- ⌘ Realizar la correspondiente programación operativa de los sub-programas y acciones mencionados de tal forma que la Gerencia de la EMAC y la Municipalidad puedan asignar recursos, acordar responsabilidades y realizar el seguimiento de lo problemas para encontrar un nuevo sitio adecuado para la disposición final de los desechos.
- ⌘ Recuperar, preservar y conservar el área de las playas adyacentes al Relleno en la zona de Lazareto con una extensión de seis hectáreas.
- ⌘ Creación de un parque de eco-turismo en el denominado “Chulchul”, conservándolo como uno de los pulmones verdes de la ciudad, y reforestando las partes que han sido afectadas.
- ⌘ Convertir la colina de “Mamatepal” en un mirador turístico pues desde el lugar se tiene dominio del paisaje y de la ciudad Cuenca. La Municipalidad incluirá en el mapa turístico de Cuenca, la ruta Santa Ana, Iglesia Matriz, “Mama-Tepal”, “Chulchul”, Playas de Lazareto y Relleno Sanitario.
- ⌘ Convertir una de las casas de las Haciendas compradas por la EMAC para el Relleno Sanitario, en un Centro de Servicios Ambientales, con espacios para la formación y capacitación en temas ambientales y ecológicos para las escuelas, colegios y organizaciones afines de la parroquia, el cantón y otros.
- ⌘ Realizar el mantenimiento de la vía principal Cuenca-El Valle-Santa Ana-Bella Unión, en los dos primeros años hasta que se construya la vía definitiva con una carpeta asfáltica de las características que técnicamente se determinen.
- ⌘ Construir la carretera Santa Ana-Relleno-El Chorro, con características de segundo orden y mantenimiento con doble tratamiento bituminoso.
- ⌘ Abrir las carreteras el Chorro-Mosquera-Pucacruz, en una longitud aproximada de 1700 metros y desde el lugar del futuro Relleno que se le unirá con la carretera a “Quingeo”, a la altura del puente Sotomayor con una extensión de 2300 metros.
- ⌘ Construir dos puentes peatonales sobre el río “Quingeo”, que sirvan a las comunidades de San Francisco de Mosquera y Barzalito Bajo.
- ⌘ La Municipalidad contratará un Seguro Internacional de Riesgos Ambientales en las áreas correspondientes a deslizamientos y contaminación ambiental, social, salud, fuentes hídricas o cualquier otra contaminación que estuviere prevista dentro de las recomendaciones técnicas.
- ⌘ Construir viveros forestales que ocuparán mano de obra de las comunidades vecinas, para emprender una Línea de Forestación masiva, de protección de fuentes, márgenes de ríos y de agroforestería.

- €# La Municipalidad realizará un convenio con alguna de las Universidades de la ciudad para realizar el monitoreo y control del Relleno con la participación de un delegado de la Junta Parroquial. La EMAC publicará los resultados en su órgano de difusión mensual.
- €# La EMAC construirá la señalización horizontal y vertical respectiva en la Ruta al Nuevo Relleno Sanitario, en el área y dentro del mismo.
- €# Disminuir el impacto a los habitantes de las orillas de las vías, transportando la basura en cabezales y los actuales recolectores se destinarán para los recorridos internos de la ciudad.
- €# Fortalecer compromisos con la Comunidad Santa Ana en aspectos Socio – Organizativos.
- €# Incorporar en los planes de estudios, el área de Educación Ambiental: prevenciones, controles, riesgos, cuidados, etc.
- €# La Junta Parroquial de Santa Ana, nombrará un representante o delegado al Directorio de la EMAC, que en principio actuará con voz y calidad de observador, hasta que se reforme la ordenanza correspondiente, que le permita participar con los mismos derechos y en igualdad de condiciones que los demás miembros.
- €# Crear un “Fondo de Servicios Ambientales por la Disposición Final de los Desechos” equivalente al 4% de los valores recaudados por concepto de la tasa de aseo, valor que será entregado por la EMAC en desembolso mensuales mediante fideicomisos a la Junta Parroquial que administrará estos recursos con sujeción a sus propios reglamentos y normas de la administración de los fondos públicos. La cantidad mencionada se incrementará al 5% desde enero del año 2002.
- €# La Municipalidad de Cuenca indemnizará a Santa Ana en un porcentaje equivalente al 5% sobre el valor del costo total de las dos haciendas intervenidas para la construcción del Relleno Sanitario. Estos fondos servirán para la dotación y equipamiento de la Junta Parroquial; así como, para la adecuación de la Casa Comunal.
- €# Realizar estudios para la construcción de un canal de sistema de riego para desviar las aguas y prestar la garantía de consumo a los pobladores de las comunidades aledañas, garantizando que estas aguas no pasarán por las partes bajas del Relleno Sanitario.

La intervención conjunta de un Plan de Mejoramiento de los Servicios Públicos junto a una gestión ambiental participa, han transformado una situación habitualmente conflictiva como la instalación de un relleno sanitario, en una oportunidad de generar espacios participativos junto a beneficios colectivos y personales. Se muestra que a través de la estrategia de la formación de una empresa municipal constituida según la figura jurídica más adecuada y de la participación informada responsable, se puede dar ejemplo de una gestión sostenible.

### **Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA)**

Una síntesis del diagnóstico realizado para agua potable y alcantarillado, indica:

- €# Ausencia de una dependencia única en ETAPA, a través de la cual se planifiquen, dirijan y controlen todas las acciones relacionadas con la gestión en

los sistemas rurales de agua y saneamiento y que brinde la debida asistencia y soporte a las organizaciones comunitarias para el mejoramiento de la gestión de los servicios.

- ⚡ Débil capacidad de gestión en las organizaciones comunitarias responsables de la administración, operación y mantenimiento de los servicios.
- ⚡ Déficit notables en cobertura, continuidad y calidad del servicio de agua potable en el sector rural, agravado por la obsolescencia de los sistemas e inadecuado gestión de los mismos.
- ⚡ Déficit altos en la cobertura de los servicios de saneamiento, así como en el tratamiento de aguas residuales.
- ⚡ Incapacidad de los sistemas de autofinanciamiento, debido en parte a los rezagos tarifarios y a ineficiencias en la gestión: falta de medición, pérdidas físicas y comerciales, desactualización de registros de usuarios, ausencia de sistemas de contabilidad, etc.

El programa estratégico de desarrollo empresarial consideró:

Se propone una estrategia para contribuir a una mejor gestión y lograr un esquema de manejo empresarial en todos los sistemas de agua potable y alcantarillado del sector rural de Cuenca, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible, los diferentes tamaños poblacionales de los asentamientos humanos rurales, la situación administrativa, técnica y financiera de los sistemas, así como el contexto institucional analizado.

- a) Ajustes estructurales recomendados a ETAPA para la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento rural:
  - ⚡ Crear una unidad técnico-administrativa especializada y pequeña, que se encargue de la planificación, ejecución y coordinación de todas las acciones relacionadas con la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en el sector rural.
  - ⚡ Valorar los activos de los sistemas rurales de tal forma que se cuente con elementos para definir las coparticipaciones en las empresas que sean creadas y además clarificar las situaciones conflictivas en las comunidades.
  - ⚡ Continuar con la campaña de mejoramiento de la gestión de los sistemas rurales mediante la promoción de creación de empresas u otras formas de gestión, fortalecimiento de las Juntas y suscripción de convenios, etc.
  - ⚡ Incorporar paulatinamente a la administración directa de ETAPA, la gestión de los sistemas rurales que están físicamente unidos al área urbana de Cuenca o que lo estarán como resultado de la ejecución de la Segunda Fase del Plan Maestro de Acueducto.
- b) Alternativas de gestión y cogestión de los servicios con las comunidades rurales:
  - ⚡ Consolidar las políticas de la ETAPA encaminadas a fortalecer una gestión descentralizada de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento.
  - ⚡ Fortalecer la gestión de las Juntas Administradoras en los asentamientos humanos más pequeños (de menos de 200 conexiones de agua potable y alcantarillado).
  - ⚡ Propiciar la formación de pequeñas empresas mixtas en los asentamientos de más de 200 conexiones.

- c) Opciones tarifarias y manejo de subsidios con miras a garantizar la sostenibilidad de los servicios en el mediano y largo plazo.
- ≠# Ratificar y hacer explícita la política de autofinanciamiento operativo de los servicios de agua y saneamiento en el sector rural, para que en el mediano plazo se generen recursos suficientes para su administración, operación y mantenimiento.
  - ≠# Exigir en el corto plazo provisiones tarifarias para la recuperación de inversiones así como para la expansión y mejoramiento a los sistemas en aquellos en los cuales se ha logrado el equilibrio en cuanto a la recuperación de costos de administración, operación y mantenimiento. Lo anterior y ésta política posibilitarán que ETAPA continúe brindando la asistencia técnica para la adaptación, aprobación y aplicación del modelo tarifario diseñado.
  - ≠# ETAPA sólo subsidiaría parcialmente las inversiones. En los casos en los cuales aún no se recuperen inversiones a través de las tarifas, las comunidades continuarán aportando con mano de obra en los proyectos de inversiones que se ejecuten para la expansión, rehabilitación o mejoramiento de los sistemas. Esta combinación de aportes es importante ya que dada la magnitud de las inversiones que demanda el sector rural, ETAPA no podrá asumir sin apoyo este esfuerzo.
  - ≠# Vincular el otorgamiento de subsidios o transferencia de recursos a los sistemas rurales para inversión y para operación y mantenimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento de la gestión. Este es el principal mecanismo persuasivo del que dispone ETAPA para presionar mejoramientos en la gestión de los servicios.
  - ≠# Los subsidios de ETAPA, estarán orientados exclusivamente a la inversión para la expansión, mejoramiento o rehabilitación de los sistemas. Ello significa que ETAPA retirará paulatinamente los recursos que viene aportando para la administración, mantenimiento y operación. Por otro lado, los líderes parroquiales en entrevistas realizadas manifestaron cómo las comunidades prefieren pagar multas o mayores tarifas en lugar de aportar días de trabajo en las mingas. Ello muestra un cambio de comportamiento en la forma y la necesidad de aportar para la operación y mantenimiento de los servicios.
  - ≠# Formular una campaña de reparación e instalación de medidores, acompañada de capacitación para la operación y mantenimiento de los mismos, sobre todo en comunidades con más de 200 conexiones. En comunidades con menos de 200 conexiones debería estudiarse con éstas la conveniencia o no de colocar medición pues hay casos en los que el control social, las características del sistema, la cantidad de agua disponible y el escaso número de conexiones hacen innecesaria la micro medición.

### **Empresa Municipal de Urbanismo y Vivienda (EMUVI)**

La propuesta de mejoramiento del funcionamiento de la Empresa Municipal de Urbanismo y Vivienda (EMUVI), creada el año 2001, se enmarca en los objetivos municipales de abordar a través del diseño de una política pública los siguientes temas:

- ≠# Cuantificación del déficit habitacional de Cuenca y análisis de la demanda de viviendas.

- # Análisis de fuentes de financiamiento para viviendas de interés social en Cuenca y propuesta del esquema de financiamiento de este tipo de viviendas.
- # Alternativas para generar economías de escala y unidades de producción que generen empleo, relacionadas con la dotación de viviendas.
- # Forma de gestión y estructura administrativa que debería tener EMUVI en Cuenca, para que sea sostenible y produzca un impacto en el desarrollo urbano
- # Análisis de la conveniencia que EMUVI compita o no con el sector privado de la construcción.
- # Estrategia de actuación de EMUVI para generar soluciones habitacionales en edificaciones del área central de Cuenca, considerando que es ciudad Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Las características principales de la organización institucional de la empresa son:

- # La Empresa tiene menos de un año de creación y por ende apenas está en la fase de organización, punto en el cual se han obtenido los siguientes logros a la fecha de este estudio:
  - 4# Directorio de la Empresa, con designación de un Gerente y un responsable del área Administrativa Financiera.
  - 4# Presupuesto aprobado hasta diciembre del 2002, período en el cual se comprometen recursos del municipio para el despegue de la Empresa.
  - 4# Propuesta de Reglamento Orgánico Funcional, en versiones sugeridas por la Comisión de Vivienda del Concejo y por el Directorio de la Empresa.
  - 4# Propuesta de Reglamento que Regula la Adquisición, y Enajenación de Bienes Inmuebles y Desarrollo de Programas de Vivienda. Esta propuesta debe ser discutida y aprobada por el Directorio.
  - 4# Propuesta de Reglamento de Integración y Funcionamiento del Comité de Contrataciones.
  - 4# Propuesta de Reglamento de la Empresa para la Adquisición de Bienes Muebles de Acuerdo al Artículo 4º de la Codificación de la Ley de Contratación Pública.
  - 4# Las Propuestas de Reglamentación de la Empresa estaban en proceso de discusión y aprobación durante la semana en que se recopiló la información para este documento.

El programa estratégico para la empresa consideró:

- # En cuanto a la organización empresarial de la empresa:
  - 4# Se recomendó a la Gerencia de la Empresa repensar el tamaño de la misma con el fin de no dar cabida a un sistema organizacional excesivo desde el inicio. En síntesis, la idea es que la Empresa sólo tenga una Gerencia y dos Grupos de Trabajo, cada uno con un coordinador o jefe. De esta forma la Empresa nace con una estructura plana, lo cual facilita la planificación y organización del trabajo de acuerdo a los requerimientos del momento.
  - 4# Mantener y fortalecer el esquema ya mencionado por la gerencia de la Empresa, el cual se fundamentaría en la planificación estratégica más que en el enfoque funcional. De esta forma se garantiza no sólo que la empresa se mantenga sana si no que se asimile en el desempeño a las restantes empresas del municipio.

4# Es importante destacar cómo la gerencia de la Empresa tiene previsto desde el inicio la externalización de ciertas actividades como la asesoría jurídica. Se reitera la importancia de mantener tal línea de acción en variadas actividades de la Empresa, como la fiscalización, la elaboración de estudios, las tareas de servicios generales, etc.

En cuanto a los cargos previstos para llenar la citada estructura, están contemplados los mínimos, inicialmente que la pequeña planta de personal de la Empresa, la constituya un grupo de profesionales con visión empresarial, sensibilidad social y alta creatividad para investigar y proponer opciones en la gestación de programas de vivienda de interés social.

≠# En cuanto a los lineamientos sobre el ámbito de acción de la empresa:

4# Gestar, formular y elaborar programas de vivienda de interés social.

4# Investigar alternativas de vivienda de bajo costo acompañadas de procesos educativos y de información para lograr su aceptación por los beneficiarios.

4# Prestar asistencia técnica y apoyo a organizaciones sociales formadas con el objeto de adquirir terrenos urbanizados, para la legalización de la propiedad y para la formulación y ejecución de programas de vivienda, entre otros.

4# Facilitar el financiamiento de la vivienda de interés social, buscando y explorando mecanismos y fuentes internas como externas.

4# Incidir en el mercado del suelo mediante la expropiación de inmuebles para destinarlos a proyectos de vivienda con fines de interés social

4# El principal rol de la empresa no es entrar a competir con el sector privado en la construcción de vivienda sino complementar y dar facilidades a un grupo de la población que generalmente está fuera de la oferta privada de vivienda.

4# EMUVI sin competir con el sector privado, espera incidir en el mercado de tierras y contribuir a que una franja importante de la población tenga acceso a la vivienda.

≠# Para la consecución de estos fines se recomienda a la empresa explorar las siguientes alternativas para expandir y dar mayor alcance a su ámbito de actuación:

4# Constituir y Manejar Bancos de Tierras.

4# Apoyar Programas de Autoconstrucción.

4# Apoyar la adquisición de unidades básicas de vivienda para desarrollo progresivo

4# Financiar la adquisición de materiales para gente que ya dispone del lote.

4# Promover la Organización Social y Constitución de Fondos Pro Vivienda de Interés Social.

≠# En cuanto a lineamientos sobre alternativas de financiamiento:

4# Crear un Fondo de Vivienda Municipal

4# Prever como ingreso la venta de Programas Formulados.

4# Trabajar con la figura del redescuento

4# Establecer el sistema de ahorro previo para la vivienda

4# Hacer sumatoria de recursos entre el nivel nacional y local

4# Emitir Bonos o Titularización

- ¶# En cuanto a las recomendaciones sobre el Centro Histórico para el desarrollo de programas de vivienda:
- 4# La Administración Municipal debería continuar con el fomento de programas, proyectos o iniciativas encaminados a la recuperación de edificaciones para la construcción de soluciones de vivienda, siempre dentro del respeto al patrimonio histórico. Así por ejemplo, el proyecto PACT-ARIM (Protección Acción contra los Tugurios) en una sola casa identificada tiene diseñado un proyecto del cual se obtendrían 29 soluciones de vivienda.
  - 4# Cuando se trate de casas del Centro Histórico en las cuales la empresa privada intervenga con miras a ejecutar proyectos de vivienda no suntuarios, el municipio debería apoyarles en el proceso de negociación de las edificaciones con miras a obtener rebajas en los precios de venta y con ellos en las soluciones de vivienda.
  - 4# En algunos casos la EMUVI debería intervenir directamente en la elaboración de programas de vivienda de interés social con base en casas del Centro Histórico porque tendría algunas ventajas en la negociación ya que frente al liderazgo de las autoridades locales, se suelen hacer ciertas concesiones o existen los mecanismos para presionar mejores condiciones de negociación.
  - 4# La Administración Municipal, a través de la EMUVI puede tomar la decisión de aplicar un porcentaje de los subsidios a las soluciones de vivienda que se generen en el Centro Histórico con lo cual se harían asequibles a grupos de bajos ingresos.
  - 4# Finalmente se podría pensar en el financiamiento de bajo costo para la recuperación de viviendas del Centro Histórico, para su venta o arriendo, a precios socialmente aceptables y condiciones más dignas para erradicar la tugurización o hacinamiento.
  - 4# Aparte de lo anterior, el subsidio directo y parcial que se aplique a los programas de vivienda de interés social debería estar sujeto a niveles de desempeño de los grupos que participen en los programas de vivienda. Esto es, se parte del supuesto que ningún grupo es tan pobre que no pueda aportar aunque sea en mano de obra y por tanto en la medida en que aporte y muestre empeño, ahorro programado por ejemplo. así el Estado puede incrementar los niveles de subsidio.
  - 4# Finalmente, vender por debajo del precio del mercado es una forma de subsidio y por tanto es importante cuantificar también el precio real de la vivienda o lotes con servicios que venda la EMUVI de tal manera que se pueda mostrar a la gente el monto del subsidio real.

La experiencia del fortalecimiento de la empresa pública EMUVI muestra una novedosa estrategia en el ámbito de gestión urbana y desarrollo sostenible, al ejecutar en el ámbito del Gobierno Local programas que tienen como objetivo la vivienda social. Ya no sólo desde la canalización de los recursos otorgados por el Gobierno Central, sino desde un actuar directo, eficiente, descentralizado y participativo, contando con el ventaja del conocimiento de las necesidades de su campo de acción junto a la fluidez y autonomía que le permiten las características y objetivos de EMUVI: funcionamiento de una empresa, la descentralización en las decisiones y el objetivo del bien común. Todo confluye en una gestión más participativa y eficiente, orientada de esta forma a la mitigación de la pobreza, resolviendo necesidades básicas de vivienda y mejoramiento de hábitat, lo que refuerza ya el sentido de pertenencia y orgullo de sus habitantes, fortaleciendo la gobernabilidad y mejorando la calidad de vida de los habitantes de Cuenca.

## Resumen

**DESAFÍO DE SOSTENIBILIDAD Y GESTIÓN LOCAL: FORTALECIMIENTO DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO, ETAPA, DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE URBANISMO Y VIVIENDA, EMUVI, Y DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO DE CUENCA, EMAC MUNICIPIO DE CUENCA, ECUADOR****Situación problema:**

Estas empresas enfrentan una serie de deficiencias en el plano de la gestión:

La ausencia de una dependencia única en ETAPA a través de la cual se planifiquen, dirijan y controlen todas las acciones relacionadas con la gestión en los sistemas rurales de agua y saneamiento y que brinde la debida asistencia y soporte a las organizaciones comunitarias para el mejoramiento de la gestión de los servicios.

EMUVI, de reciente creación, necesita estudiar mecanismos de mejoramiento y optimización de su gestión, definición de sus áreas de influencia, herramientas y estructura organizacional. Finalmente EMAC terminó el 2001 con un déficit de US\$ 350.000 que se tiene previsto cubrir con los ingresos proyectados con el nuevo pliego tarifario aprobado. La débil capacidad de gestión en las organizaciones comunitarias responsables de la administración, operación y mantenimiento de los servicios. Los déficits notables en cuanto a cobertura, continuidad y calidad del servicio de agua potable en el sector rural, agravado por la obsolescencia de los sistemas e inadecuado gestión de los mismos. El agudo déficit en la cobertura de los servicios de saneamiento así como en el tratamiento de aguas residuales. La no autocosteabilidad de los sistemas debida en parte a los rezagos tarifarios pero también a ineficiencias en la gestión: falta de medición, pérdidas físicas y comerciales, desactualización de registros de usuarios, ausencia de sistemas de contabilidad, etc. En el plano de la EMAC, a veces falta personal para el servicio debido a la migración, por el repunte del sector de la construcción, porque los obreros prefieren laborar en otras actividades y porque las remuneraciones para los obreros de aseo contratados son inferiores que para otras Actividades.

Limitaciones por contrato colectivo como la rigidez para el cambio de horarios de trabajo; reducción de la jornada de trabajo a 6 horas por día lo cual hace excesivo el costo de horas extras. Resistencia a capacitarse por parte de los obreros.

Algunos obreros maltratan a los usuarios, se dedican a actividades de "pecoreo" o recolección de desechos reciclables y generan conflictos permanentes.

Algunos ciudadanos no respetan los horarios y frecuencias de la recolección de desechos. Aún no hay el suficiente civismo para ayudar a mantener limpia la ciudad porque Persiste la idea equivocada de que "pagan para que otros limpien".

La mayoría de los vehículos data del año 1986 y además la duplicación de turnos (día y noche) agrava su desgaste. Este aspecto está siendo abordado con el Proyecto de renovación del parque automotor que será financiado por Banco del Estado. La distancia al relleno sanitario se incrementó de 11 Km. (El Valle) a 21 Km. (Pichacay) con el consiguiente incremento de tiempos muertos y el mayor tiempo de exposición de los desechos en las vías públicas.

(continúa)

**Objetivos:**

Diseño de una estrategia para el Municipio de Cuenca y en particular sus empresas públicas, para el mejoramiento de las capacidades de gestión, funcionamiento y eficiencia de las empresas ETAPA, EMUVI y EMAC. Propuesta de ajustes en la estructura empresarial de ETAPA para ampliar y mejorar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, especialmente en el área rural.

Propuesta de esquemas organizativos de cogestión con las comunidades rurales de Cuenca para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. Propuesta de ajuste al sistema tarifario de la empresa que facilite la aplicación de subsidios a sectores pobres sin afectar la sostenibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En el caso de EMAC, se plantea el caso especial de la Parroquia de Santa Ana que constituye un aporte valioso de organización de la comunidad y participación en torno al manejo de los desechos como punto de apoyo para la promoción del desarrollo local a través de una intervención múltiple y diversificada.

Adicionalmente, se plantea el mejoramiento de los siguientes aspectos:

Formas de procesamiento y reciclaje de desechos sólidos que se podrían adoptar para obtener productos que puedan ser colocados en el mercado local y/o nacional, tales como: árboles, humus, lombricultura, artesanías, etc.

Mercado que cubrirían los productos generados del reciclaje y procesamiento de basuras y estrategias de comercialización que se deberían adoptar. El impacto económico y social en términos de generación de empleo de la instalación de unidades productivas de procesamiento y reciclaje de desechos sólidos. El tipo de unidades productivas adecuadas para el reciclaje y procesamiento de desechos sólidos (microempresas, pequeñas empresas, cooperativas, etc).

**Estrategia:**

El desarrollo de la propuesta estratégica se realizó siguiendo ciertos pasos metodológicos:

Entrevista preliminar con el señor Alcalde de Cuenca y los señores Gerentes de ETAPA con el fin de precisar el contenido y alcance del presente trabajo. Revisión de documentación básica sobre las características de cada uno de los servicios objeto del presente estudio. Entrevistas con los niveles técnicos de las empresas para obtener información detallada sobre el manejo de cada servicio o área de acción. Entrevistas con representantes de las parroquias y localidades para conocer sus requerimientos, problemática y perspectiva en relación con la gestión de los servicios. Entrevistas con entidades relacionadas con los temas de aseo y disposición de desechos sólidos así como de vivienda. Examen de casos de Ecuador, Perú y Colombia en los tres temas objeto del estudio y recopilación de información por internet.

Para el plan de EMUVI, se diseñó una cuantificación del déficit habitacional de Cuenca y análisis de la estructura que tiene la demanda de viviendas, análisis de fuentes de financiamiento para viviendas de interés social en y propuesta del esquema de financiamiento de este tipo de viviendas, alternativas para generar economías de escala y unidades de producción que generen empleo relacionadas con la dotación de viviendas, forma de gestión y estructura administrativa que debería tener la Empresa de Urbanización y Vivienda de Cuenca para que sea sostenible y produzca un impacto en el desarrollo urbano, análisis de la conveniencia que EMUVI compita o no con el sector privado de la construcción, en ciertos ámbitos, estrategia de actuación de la Empresa para generar soluciones habitacionales en edificaciones del área central de Cuenca considerando que es ciudad Patrimonio Mundial de la Humanidad.

En el plan específico de EMAC, se busca propiciar el aprovechamiento económico de los residuos sólidos recuperables, reciclables y reutilizables especialmente por familias bajos ingresos;

i) Sentar las bases para el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias vinculadas al aprovechamiento de los desechos sólidos; ii) Aportar elementos a la EMAC para la consolidación de una estrategia de manejo integral de los desechos sólidos.

Conforme a los propósitos señalados, se propusieron las tres líneas estratégicas: Subprograma para la recuperación de materiales reciclables, subprograma para la producción de humus o compostaje, recomendaciones para la consolidación del desarrollo organizacional de la EMAC.

(continuación)

**Aprendizajes:**

Experiencia relevante para explorar formas de gestión pública de servicios municipales con participación de la comunidad organizada.

Se propone a ETAPA ejecutar una estrategia de acción con modificaciones organizativas que pueden ser resumidas en la creación de una unidad técnico-administrativa independiente contable y organizacionalmente, que se encargue separadamente de la planificación, ejecución y coordinación de todas las acciones relacionadas con la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en el sector rural. Conjuntamente, continuar con la campaña de mejoramiento de la gestión de los sistemas rurales mediante la promoción de creación de empresas u otras formas de gestión, con un fortalecimiento de las organizaciones locales, e incorporar paulatinamente a la administración directa de ETAPA, la gestión de los sistemas rurales que están físicamente unidos al área urbana de Cuenca o que lo estarán como resultado de la ejecución de la Segunda Fase del Plan Maestro de Acueducto. En la medida de lo posible se propone la valoración de los activos de los sistemas rurales de tal forma que se cuente con elementos para definir las coparticipaciones en las empresas que sean creadas y además clarificar las situaciones conflictivas en las comunidades.

Como conclusión a las pautas de políticas aquí consignadas, se reitera la necesidad de que ETAPA cuente con una Unidad fuerte que se responsabilice del sector rural de tal modo que pueda dar contenido y continuidad a todas las acciones que se acuerden para el fortalecimiento de la gestión de las entidades responsables de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas rurales de agua y saneamiento, de tal manera de hacer de manera concreta y sustancial la mejora del concepto de desarrollo sostenible para los usuarios de los servicios básicos otorgados a través de figuras jurídicas empresariales de carácter público o mixto, creadas bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad.

En el caso de EMUVI, el principal rol de la empresa no es entrar a competir con el sector privado en la construcción de vivienda sino en el de complementar y dar facilidades a un grupo de la población que generalmente está por fuera de la oferta privada de vivienda. Sin embargo, para el cumplimiento de dicho rol la empresa debe incidir en el mercado de tierras y contribuir a que una franja importante de la población tenga acceso a la vivienda. Para ello se recomienda actuar en los siguientes ámbitos: Constituir y Manejar Bancos de Tierras, apoyar Programas de Autoconstrucción, apoyar la adquisición de unidades básicas de vivienda para desarrollo progresivo, financiamiento de la adquisición de materiales para gente que ya dispone del lote, promover la organización social y constitución de fondos pro vivienda de interés social.

Con la finalidad de mantener la autosustentabilidad financiera y vocación social se recomienda:

- a) Crear un Fondo de Vivienda Municipal,
- b) Prever como ingreso la venta de Programas Formulados,
- c) Trabajar con la figura del redescuento,
- d) Establecer el sistema de ahorro previo para la vivienda,
- e) Hacer sumatoria de recursos,
- f) Emisión de Bonos o Titularización

La experiencia del fortalecimiento de la empresa pública EMUVI muestra una novedosa estrategia en el ámbito de gestión urbana y desarrollo sostenible, al ejecutar en el ámbito del Gobierno Local programas que tiene como objetivo la vivienda social. Ya no sólo desde la canalización de los recursos otorgados por el Gobierno Central, sino desde un actuar directo, eficiente, descentralizado y participativo, contando con el ventaja del conocimiento de las necesidades de su campo de acción junto a la fluidez y autonomía que le permiten las características y objetivos de EMUVI: Funcionamiento de una empresa, la descentralización en las decisiones y el objetivo del bien común.

(continúa)

(conclusión)

---

En el caso de EMAC, la articulación de intereses de un sector de la comuna con una población deprimida económicamente y la necesidad de proveer servicios de aseo, recolección y disposición de residuos sólidos de la comuna, se perfila como un aprendizaje relevante. La intervención conjunta de un plan de mejoramiento de los servicios públicos junto a una gestión ambiental participativa han transformado una situación habitualmente conflictiva como la instalación de un relleno sanitario, en una oportunidad de generar espacios participativos junto a beneficios colectivos y personales. Se muestra a través de la estrategia de la formación de una empresa municipal constituida según la figura jurídica más adecuada y la participación informada responsable pueden dar muestra de un ejemplo de gestión sostenible.

---

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

---

## **5. Los Observatorios urbano-territoriales para el Desarrollo Sostenible. Municipio de Manizales, Colombia**

---

Los Observatorios para el Desarrollo Sostenible del Municipio de Manizales, Colombia, forman parte del Sistema de Monitoreo diseñado por el Municipio. Constituyen una herramienta de participación y evaluación permanente de los ciudadanos al desempeño de programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal, sobre resultados de indicadores económicos, sociales y ambientales que entrega el sistema de monitoreo.

Con el objeto de ampliar la capacidad de gestión comunitaria, se han realizado programas de capacitación con organizaciones comunitarias, gremios e instituciones a fin de posibilitar que la información científica y técnica del Municipio, de las Universidades y de los Centros de Investigación se transmita a la comunidad, utilizando herramientas de fácil comprensión, los denominados “semáforos ambientales”.

El desafío es implementar un sistema de gestión urbana a través de Observatorios que concentren y distribuyan la información relevante en la gestión urbana de carácter local y sostenible, y que constituyan un servicio público administrado por el Municipio, fomentando la participación.

Los principales objetivos de los Observatorios son:

- # Apoyar la planificación y gestión urbana local con suministro integral y permanente de información.
- # Monitorear el Plan de Desarrollo Municipal para que los ciudadanos y el gobierno local tengan acceso a la información sobre el desempeño de la gestión local.
- # Ampliar la capacidad de participación local en los programas.
- # Socializar la información a todos los sectores a través de indicadores integrales.
- # Sistematizar la información económica, social y ambiental a través de indicadores integrales de Desarrollo Sostenible.
- # Apoyar en forma permanente la gestión y desarrollo del gobierno municipal en el Plan de Desarrollar y posibilitar un análisis de la continuidad de los proyectos.
- # Suministrar información permanente a la comunidad para que esta trascienda e incida en la validación de las políticas, planes y proyectos del Plan de Desarrollo.
- # Dar prioridad a la gestión urbana compartida.
- # Convertir los observatorios en lugares eficientes de transmisión de información sobre el desarrollo sostenible municipal y de apoyo a las comunicaciones entre el gobierno y la ciudadanía.
- # Vincular a la comunidad en forma permanente.

La propuesta estratégica consideró:

1. Ambientalización y Motivación

Etapa de promoción y conocimiento del proyecto, se convoca a la participación de los ciudadanos y se entrega información en relación al concepto “Observatorio para el Desarrollo Sostenible”, como un espacio donde se propone y evalúa a través del resultado de indicadores, la gestión y planificación del Desarrollo Sostenible del Municipio. Diseño del Sistema de observatorios.

2. Consolidación del Grupo Líder

Grupo interinstitucional, con participación del Municipio, la Universidad y representantes de asociaciones comunitarias. Su función es acompañar al Municipio en el liderazgo, dinamizando y promoviendo permanentemente la gestión del proyecto.

3. Capacitación ciudadana para la participación

La participación y educación ciudadana debe considerarse parte fundamental en la consolidación de los Observatorios Ambientales. Se requiere que los observatorios se inserten en los otros programas en ejecución y se relacionen igualmente con la cultura ciudadana y el desarrollo sostenible, posibilitando además la participación de ONG's y organizaciones comunitarias.

Los Observatorios se constituyen en espacios de participación ciudadana al transmitir los resultados de los indicadores de calidad de vida del municipio y de las comunas. El conocimiento de la realidad promueve el compromiso y el control de los diversos planes de desarrollo municipal. Se intenta en este Proyecto logre recuperar el protagonismo e importancia local del capital humano. Los Observatorios se perfilan como instrumentos de consolidación de una cultura política articulada, comprometida,

informada y controladora, que genere procesos políticos de participación y pertenencia ciudadana.

Para el desarrollo de la capacitación ciudadana en la participación, deben considerarse instrumentos como la sensibilización a través de los medios de comunicación masivos, campañas de educación e información sobre el Desarrollo Sostenible en los centros educativos, fortalecimiento de programas vinculados al desarrollo sostenible en los sectores más pobres y vulnerables, integración de los diversos servicios sociales y fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales en aspectos de participación ciudadana.

4. Elaboración de un perfil de Desarrollo Sustentable

Síntesis del resultado de la investigación sobre la realidad ambiental, económica y social. Se identifican los problemas y potencialidades del lugar.

5. Observatorios en Funcionamiento

Administración y gestión público-privada para el desarrollo del sistema sobre la base de un aumento de la participación de la comunidad y la generación de información relevante para el desenvolvimiento y optimización de los recursos urbanos de la ciudad. Como sistema de información permite a la comunidad vincularse con la programación del desarrollo urbano y el logro de mayor ciudadanía

En síntesis los Observatorios como servicio público municipal se refieren a lo siguiente:

- ⌘ El Desarrollo Sostenible del Municipio depende en gran medida de la forma como se dinamice la participación ciudadana y se capacite a la comunidad para la planificación y el liderazgo en los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal.
- ⌘ Para lograr un proceso de planificación permanente y participativa se requiere ampliar la capacidad del gobierno local y de las instituciones.
- ⌘ Los indicadores de sostenibilidad permiten revelar el nivel y evolución de la calidad de vida en el municipio, y detectar si el gobierno local se encuentra en un camino sostenible que logre armonizar lo económico, lo social y lo ambiental.
- ⌘ Los procesos de capacitación comunitaria para el óptimo funcionamiento de los Observatorios deben considerar la inclusión de herramientas y de ajustes a los indicadores y una evaluación periódica eficaz.

---

**LOS OBSERVATORIOS URBANO-TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
MUNICIPIO DE MANIZALES, COLOMBIA**

---

**Situación problema:**

La gestión municipal en Manizales ha adolecido de ciertas limitaciones. Entre ellas es posible mencionar la precariedad en la construcción de instrumentos que faciliten la participación ciudadana y el conocimiento objetivo de la realidad local. Por otra parte, también se ha evaluado la falta de canales de comunicación adecuados para establecer relaciones permanentes entre el gobierno local, las instituciones y los ciudadanos. Se ha presentado dificultad para encontrar métodos apropiados para vincular a la comunidad. Por último, la participación comunitaria en la gestión municipal se ha afectado por restricciones económicas, políticas y técnicas.

**Objetivos:**

Promover un gobierno local sostenible sobre la base de la investigación y gestión, con amplia participación ciudadana. El instrumento utilizado es la creación de los Observatorios del Municipio de Manizales. Se pretende constituir una experiencia traspasable a otros gobiernos locales en la implementación de un sistema de gestión urbana que concentre y distribuya la información relevante en la gestión urbana de carácter local y sostenible a la ciudadanía.

El proyecto busca además mejorar la participación y la buena gestión de los recursos del gobierno local en un contexto de desarrollo sostenible.

**Estrategia:**

La estrategia está constituida por una mejora en la gestión urbana local, basada en la asertiva toma de decisiones a través de la optimización y mejora de los canales de comunicación y participación de los ciudadanos y organizaciones civiles que satisfagan las necesidades de los habitantes.

Los Observatorios para el Desarrollo Sostenible del Municipio de Manizales forman parte del Sistema de Monitoreo diseñado por el Municipio como apoyo a la gestión urbana local. Constituyen una herramienta de participación y evaluación permanente al desempeño de la gestión local, sobre la base de los resultados de indicadores económicos, sociales y ambientales que entrega el Sistema de Monitoreo.

El plan de acción para la instalación de los observatorios consta de la siguientes fases:

- ## Ambientalización y Motivación: etapa de promoción y conocimiento del proyecto donde se convoca a la participación de los ciudadanos y se entrega información.
- ## Consolidación del Grupo Líder: grupo interinstitucional, con participación del Municipio, la Universidad y representantes de asociaciones comunitarias. Su función es acompañar al Municipio en el liderazgo, dinamizando y promoviendo permanentemente la gestión del proyecto.
- ## Capacitación Ciudadana para la Participación: ampliar la capacidad de gestión comunitaria realizando programas de capacitación con organizaciones comunitarias, gremios e instituciones a fin de posibilitar que la información científica y técnica del Municipio, de las Universidades y de los Centros de Investigación se transmita a la comunidad, utilizando herramientas de fácil comprensión: los semáforos ambientales.
- ## Elaboración de un perfil de Desarrollo Sustentable: Síntesis del resultado de la investigación sobre la realidad ambiental, económica y social. Se identifican los problemas y potencialidades del lugar

**Aprendizajes:**

La participación y educación ciudadana debe considerarse parte fundamental en la consolidación de este tipo de iniciativas. Se requiere además que ellas, se inserten en los otros programas en ejecución que se relacionan igualmente con la Cultura Ciudadana y el Desarrollo Sostenible, posibilitando además la participación de ONG's y organizaciones comunitarias.

Para el desarrollo de la capacitación ciudadana en la participación deben considerarse instrumentos como la sensibilización a través de los medios de comunicación masivos, campañas de educación e información sobre el Desarrollo Sostenible en los centros educativos, fortalecimientos de programas vinculados al desarrollo sostenible en los sectores más pobres y vulnerables, integración de los diversos servicios sociales y fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales en aspectos de participación ciudadana.

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

---

## **6. Bases para una estrategia de acción municipal para la superación de la pobreza. Municipalidad de Viña del Mar, Chile**

---

La necesidad de formular una política para la superación de la pobreza a nivel local, se fundamenta en que en América Latina y el Caribe, por lo general, los municipios no cuentan con políticas explícitas para estas materias, aún cuando desarrollan importantes actividades que benefician a la población que se encuentra en esa situación. Sin embargo, la mayor parte del tiempo estas acciones se ejecutan de manera dispersa y sin coordinación. Lo anterior da cuenta de las demandas que existen por implementar un instrumento capaz de sistematizar y coordinar la diversidad de acciones que se ejercen desde el gobierno municipal.

La formulación de una política municipal para la superación de la pobreza en los municipios de la región constituye la creación de un instrumento estratégico de gran utilidad para la coordinación de acciones que deben complementarse con políticas y estrategias que aborden el tema desde una perspectiva local y sistémica. En general, hasta ahora la intervención más importante en el tema de la mitigación de la pobreza ha provenido de acciones estatales, la mayor parte del tiempo con carácter más bien desarrollista y asistencialista, encaminadas a interrumpir el ciclo de autoreproducción de la pobreza, proceso visto fundamentalmente con origen económico y material.

Pero éstas políticas no poseen la valiosa información del conocimiento de las realidades y necesidades prioritarias de cada gobierno local.

La formulación y aplicación de una política municipal para la mitigación de la pobreza trae consigo además de la ejecución de acciones directas encaminadas a ese fin, una serie de efectos beneficiosos buscados, que contribuyen finalmente a una gestión hacia el desarrollo sostenible. Algunos de ellos podrían sistematizarse de la siguiente manera:

### **Participación**

La fase de formulación de dicha política pública pone en marcha un proceso de participación muy amplio si se consideran opiniones, experiencias y proposiciones de los propios interesados directos, de organismos de la sociedad civil, de la empresa privada, de las autoridades y los técnicos municipales, de los organismos del gobierno nacional y de los gobiernos regionales o estatales involucrados en el tema.

### **Continuidad y flexibilidad**

La formulación de una política municipal más allá que el mero trámite, es el logro de un documento sometido a las instancias municipales, autoridades validadas para tomar acuerdos de obligatorio cumplimiento y suficiente flexibilidad, que permitan su adaptación a condiciones cambiantes, tanto a nivel local, nacional o internacional, tales como variaciones en la economía, catástrofes naturales, nuevas aspiraciones sociales y a la evolución cultural. Así, la política de superación de la pobreza se consolida como una “política municipal de Estado”, que debe trascender a los cambios del gobierno municipal.

### **Sistematicidad**

La existencia de una política pública municipal de mitigación de la pobreza no es un acto aislado ni solamente ritual. Su utilidad aumenta en la medida en que introduce ciertos componentes nuevos a la cultura y costumbres administrativas predominantes. Se produce una mejor utilización de los recursos y de la información que cada uno de los programas maneja. También es posible considerar el impacto global en la superación de la pobreza de todos los grandes y medianos proyectos municipales de desarrollo.

### **Planificación, coordinación y control**

Se necesita una guía como elemento ordenador de control de compromisos y eficiencia laboral. Esas funciones las puede cumplir el documento de política municipal de superación de la pobreza y sobre todo el proceso de aplicación de la misma. La pobreza demanda intervenciones urgentes en el corto plazo, pero requiere acciones prolongadas para lograr efectos beneficiosos sostenibles acordes a la multiplicidad de causas que confluyen en el empobrecimiento de las personas. Los resultados de una política municipal pueden dimensionarse en el mediano y largo plazo, excediendo la tarea de una administración municipal.

### **Enlace gobierno local y central**

La ejecución de los diversos planes y programas impulsados por el gobierno central, se realiza a través de los municipios, lográndose en la experiencia chilena un trabajo conjunto o convergente de ambos en las materias relacionadas con la superación de la pobreza. Los programas de educación, salud, saneamiento ambiental, desarrollo comunitario, Chile Solidario, Programa Puente, Chile Barrios y otros actualmente en ejecución, en su conjunto representan la mayor parte de la inversión, el gasto corriente, los recursos humanos calificados y el apoyo administrativo dedicados a la mitigación y erradicación de la pobreza en el país. Así ha quedado plasmado en un documento oficial del Gobierno de Chile de Julio

de 2002, en el que se afirma que: “El Programa [Chile Solidario] reconoce que son las Municipalidades aquellas instituciones que a nivel local intermedian prácticamente la totalidad de los servicios y beneficios públicos dirigidos a los más pobres”.

### **Intervención compleja y no meramente asistencial**

La intervención social no sólo debe orientarse a la transferencia de recursos sino que también debe incorporar la actualización de potencialidades de las personas, proyectando un tipo de relación más horizontal con la ciudadanía. Se deben implementar procesos de promoción social y asegurar una plataforma base que permita la satisfacción de las necesidades básicas por medio de la oportuna y eficiente transferencia de recursos”. Pobreza, marginación, y más recientemente exclusión y riesgo social, constituyen los ejes de la intervención municipal en el ámbito comunitario con el objetivo de mitigar la pobreza. La comprensión de la complejidad de estos ejes evita reducir las cuestiones sociales a problemas de mera carencia económica, ampliando el espectro carencial a los aspectos culturales, históricos y psicosociales, entre otros.

### **Políticas públicas consensuadas y continuas**

Bajo el entendimiento actual de coordinación y planificación del gobierno central y local, es posible formular y convenir políticas públicas municipales de mitigación de la pobreza, que cuenten con un consenso amplio que asegure la continuidad de las acciones a favor de los pobres. Se debe eliminar el temor y promover las conveniencias políticas de planificar y comprometerse a largo plazo

### **Intervención sistémica**

Lo anterior nos lleva a plantear un punto decisivo de la lucha contra la pobreza que se refiere a sus causas más esenciales. La mirada dirigida sólo a las carencias es riesgosa cuando se trata de diseñar políticas de superación de la pobreza. El riesgo es creer que actuando sobre las carencias se va a resolver el problema, olvidando que es necesario actuar sobre los mecanismos sociales, culturales y políticos que subyacen y reproducen la pobreza. Vale decir, es necesario contar con información sobre los factores condicionantes de la pobreza.

En el caso de Viña del Mar el contexto político indica que se trata de una ciudad en proceso de consolidación de la democracia política, acompañada de iniciativas de descentralización para el fortalecimiento de la democracia a nivel local.

El Municipio, al estar dotado de nuevas y más amplias atribuciones que en el pasado, se constituye en una instancia a través de la cual se pone en práctica de manera sustantiva la política social del gobierno, las estrategias de desarrollo, y la participación ciudadana.

La evolución de la indigencia y la pobreza no indigente se ha caracterizado por una importante mejoría en la última década. En 1990 la población total de Chile en situación de pobreza era de 4.965.604 personas. A fines del año 2000 este número se había reducido a 3.081.052 personas. En términos porcentuales la pobreza se redujo en este decenio del 38,6% de la población al 20,6%. En cuanto a la indigencia, esta fue reducida de un 12,9% en 1990 a 5,7% en el año 2000. Este resultado no es excepcional en la región<sup>4</sup>(1). Se ha registrado una fuerte disminución de la pobreza en todas las regiones del país.

La Municipalidad de Viña del Mar está desarrollando una estrategia elaborada con participación pública y privada, en el cual se insertan las acciones para la superación de la pobreza en la Comuna. Mantiene programas y ejecuta acciones con incidencia directa en la población en

<sup>4</sup> “Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida: Informe ejecutivo”, MIDEPLAN, División Social, Departamento de Estudios Sociales, Santiago, Julio 2001, pág.3.

situación de pobreza, para lo cual dispone de una institucionalidad que se expresa en diversas unidades administrativas. Cuenta con personal profesional, técnico, de terreno y administrativo, con conocimientos y experiencia aplicables a un plan de mitigación de la pobreza. Ha establecido las relaciones necesarias para aplicar todos los esquemas puestos a disposición de las municipalidades por el Gobierno nacional para la superación de la pobreza. Asigna una cierta cantidad de recursos propios para los fines señalados y está emprendiendo esfuerzos para mejorar su capacidad de gestión en las áreas involucradas.

Por otra parte, se constata una fuerte participación de organizaciones de base de los sectores afectados por la pobreza y por carencias de diverso carácter, en la reivindicación de sus derechos, en el planteamiento de soluciones y en las acciones desplegadas. Otras organizaciones no gubernamentales expresan también la voluntad, como parte de la sociedad civil, de contribuir a la mitigación de la pobreza. La Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), y la Corporación Municipal para el Desarrollo Social han preparado informes, documentos y proposiciones fundamentales para la política de superación de la pobreza. Universidades de la Región y organismos como el Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas (CIDPA), han efectuado estudios útiles para este mismo propósito y tienen un potencial de colaboración no despreciable.

En cuanto a la propuesta estratégica, esta considera un conjunto de postulados y el fortalecimiento para la profundización y el logro de una mayor productividad de estos programas.

Los alcances de esta propuesta de carácter sistémico son:

1. Actuar conscientes de que la probabilidad de superar o enfrentar de modo más exitoso la pobreza depende en importante medida de las características socioculturales de las personas, familias y comunidades. Son ellas las que deben apropiarse, hacer suyas y ser protagonistas de las acciones que estimulan él o los programas.
2. Para superar la pobreza, es necesario movilizar y expandir los recursos, los activos, las capacidades con que cuentan las personas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad para salir adelante con su propio esfuerzo.
3. Es necesario abordar la situación de los pobres en su entorno. Adoptar una mirada integrada o sistémica y no sólo sectorial, mirar simultáneamente factores individuales asociados a las personas y familias y a los factores del entorno en el cual éstas residen y/o trabajan. La superación de la pobreza depende siempre de una interacción entre ambos tipos de factores.
4. Los programas se deben construir sobre las potencialidades y capacidades de la población, ampliar su “entorno”, conectarlos con redes sociales, económicas, de asesoría y asistencia técnica para expandir su radio de acción inicial y sus relaciones con otros.
5. Para lograr lo anterior son imprescindibles dos elementos: i) Adoptar formas de trabajo participativas, es decir involucrar y comprometer a los sectores pobres en el proceso de superación de su situación; ii) Abrir oportunidades en el entorno, a los agentes institucionales (encargados de programas, municipios, servicios públicos, etc.) y a segmentos no pobres (estratos medios, empresariales, ONGs, etc.), para que trabajen colaborativamente entablando relaciones horizontales con los sectores en situaciones de pobreza y para que construyan procesos de superación de la pobreza con ellos y a partir sus iniciativas y potencialidades.

Se trata de lograr el crecimiento económico al mismo tiempo que una distribución más equitativa del ingreso, que logre en su conjunto una mitigación de la pobreza en el marco de un desarrollo sostenible.

Pobreza, marginación, y más recientemente exclusión y riesgo social, constituyen los ejes de la intervención municipal en el ámbito comunitario para mitigar la pobreza. La comprensión de la complejidad de estos ejes evita reducir las cuestiones sociales a problemas de mera carencia económica, ampliando el espectro carencial a los aspectos culturales, históricos y psicosociales, entre otros.

Las intervenciones para la superación de la pobreza se sustentan en iniciativas legales e institucionales y en estudios del municipio y al mismo tiempo articulan programas de nivel nacional. Cada una de estas iniciativas constituye un instrumento programático de gestión urbana integral o temático:

- €# En la Estrategia de Desarrollo de Viña del Mar, se ha considerado entre otros aspectos, la situación del empleo, el desarrollo comunitario, el desarrollo de la educación y la salud, los asentamientos humanos irregulares y la superación de la pobreza. El documento completo estará disponible en el sitio [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- €# El conjunto de los programas y acciones ejecutadas por la Municipalidad de Viña del Mar que tienen incidencia en la mitigación de la pobreza, son amplios y diversos, han crecido, tienen efectos positivos comprobados y, por otra parte, son aún insuficientes si se considera como meta que la mitigación de la pobreza conduzca a su definitiva superación en el plazo convenido por Chile y los otros países del mundo en la Cumbre del Milenio.
- €# Los programas más significativos se relacionan con aspectos como la atención asistencial de caso y familia, subsidios, becas educacionales, intermediación laboral, atención a grupos prioritarios, infancia y asuntos juveniles, adulto mayor, mujer, personas con discapacidad, capacitación a organizaciones sociales, fondos para el desarrollo vecinal, deportes, seguridad ciudadana, salud comunal, salud odontológica, alimentación escolar, Chile Solidario, Programa Puente, Chile Barrio, Mejoramiento Urbano, población en situación de pobreza, Prevención del Consumo de Drogas.
- €# El Gobierno de Chile ha puesto en marcha el Programa Chile Solidario para enfrentar los casos más difíciles de “pobreza dura” en todo el país y parece dispuesto a darle una efectiva prioridad en la asignación de recursos. El concepto del programa ha encontrado amplia acogida en los actores cercanos a la acciones por la superación de la pobreza. Su ejecución está planteada de manera que adquieren un rol de gran importancia los municipios. La Municipalidad de Viña del Mar dispone de recursos humanos de muy buen nivel en el desarrollo social y comunitario y en la planificación del mismo.

Desde una perspectiva instrumental y operativa, la propuesta estratégica considera:

- €# Utilizar este Programa implementado desde el Gobierno Central como una oportunidad para la Municipalidad de dar solución a los problemas de sus vecinos más pobres y al mismo tiempo puede proporcionar a la Región y al país un paradigma de acción municipal contra la indigencia y la pobreza. Para ello el municipio debe dar una alta prioridad a esta acción y reforzarla con recursos propios, humanos y de otro tipo para alcanzar cuanto antes las metas.
- €# Lo anterior debe ser implementado de forma paralela a la continuidad y reforzamiento de todas las alianzas ya establecidas por la Municipalidad en el área social y de acciones para mitigar la pobreza que cuenten con la aprobación de la comunidad y de las unidades técnicas municipales.
- €# Apoyar las iniciativas de proyectos locales generados por las respectivas comunidades. Un trabajo conjunto entre la comunidad afectada por la situación de pobreza y los

técnicos externos a ella para lograr identificación, compromiso y eficacia en las estrategias planteadas.

- # Utilizar la modalidad de presupuesto participativo. Se facilita la participación de las personas de los respectivos sectores y barrios en la decisión del orden de prioridades para la inversión y gastos en diferentes proyectos alternativos que les conciernen y que se expresan en el presupuesto anual de la municipalidad. El ejercicio de la democracia va más allá de que las autoridades ejecutivas y normativas de los gobiernos locales accedan a esas dignidades por elección popular, por tiempo determinado y con un mandato ciudadano. La participación directa en decisiones tan importantes en el gobierno local como el presupuesto, permite captar de manera más precisa las necesidades y la voluntad de las comunidades barriales.
- # La respuesta de las personas ha sido, en general, equitativa y generosa. Cuando la participación en asuntos presupuestarios incluye la posibilidad de que la comunidad barrial participe en el seguimiento de la ejecución del presupuesto a través de las obras que conocen, se cuenta con un elemento adicional para afianzar la transparencia de la gestión.
- # Comunicar y afianzar una valoración social positiva de la participación. Esto es posible y necesario no solamente para movilizar la cooperación hacia las comunidades de sectores con población pobre e indigente, sino también porque es la realidad comprobada por funcionarios municipales y por organismos de la sociedad civil.
- # Reforzar y continuar el apoyo a las unidades técnicas, administrativas y operativas de la Municipalidad de Viña del Mar, suficientes como para llevar adelante una política municipal de mitigación de la pobreza de buen nivel y obtener cada vez mejores resultados.
- # Conocer, adaptar, aplicar y difundir experiencias exitosas. Es conveniente y posible la utilización activa de la base de datos de buenas experiencias municipales para la mitigación de la pobreza. Es probable que la mayoría de las experiencias no puedan ser aplicables ni adaptables cuanto más diferentes sean las realidades naturales, económicas, sociales, culturales y políticas, pero siempre existe el mecanismo de asociación de ideas como posibilidad útil. Las experiencias exitosas de la Municipalidad deben registrarse y ser difundidas a la comunidad, organismos de gobiernos y organizaciones locales.
- # Utilizar programas de efecto combinado, como los que se realizan para la nutrición en numerosos países de América Latina y el Caribe.
- # Asociar un enfoque de género tanto a los programas municipales relativos a la pobreza como a los orientados a la juventud y otros grupos vulnerables. La incorporación de una perspectiva de género es multiplicador en efectos positivos tanto para alcanzar la equidad de género como para la mitigación de la pobreza.
- # Desarrollar un programa de seguridad con el establecimiento y control de recintos para mercados permanentes o ferias periódicas, y en general todo lo que implique facilitación del abastecimiento y la comercialización de alimentos de manera accesible, justa y en buenas condiciones sanitarias. También organizar y ejecutar programas con la población adulta para su educación nutricional y aprovechamiento de sus recursos alimenticios.
- # Reforzar las intervenciones de resultado múltiple, como el programa de prevención del consumo de drogas y del alcoholismo escolar. En este caso sus efectos se encuentran

asociados a las posibilidades de educación, vida saludable, trabajo, seguridad ciudadana.

Se ha venido abriendo campo la idea de distinguir entre “la pobreza en la ciudad” y “la pobreza de la ciudad”. Los autores que sostienen este concepto reservan la expresión “pobreza en la ciudad”, para la situación de las personas carenciadas de las áreas urbanas que se han mencionado en este documento. La “pobreza de la ciudad”, se relaciona con el “espacio público”, y nos señala por su parte la necesidad de atender al problema que afecta a las cosas de uso común de las personas. Una consecuencia que se desprende de lo anterior es que, generalmente, los pobres urbanos enfrentan una doble pobreza, la propia y de su familia y la de la degradación de los espacios públicos –o su inexistencia- en los asentamientos o barrios en que residen.

Es fundamental tener presente que la creación de empleos es un eje fundamental de la acción para mitigar y superar la pobreza. El turismo es una de las posibles fuentes laborales en esta comuna que ha sido aceptada como tal. Sin embargo, su estacionalidad limita sus efectos favorables, de manera que resulta alentadora la iniciativa del Alcalde y del Concejo Municipal de buscar un desarrollo turístico por todo el año, aprovechando las ventajas comparativas de Viña del Mar. Se le menciona como ejemplo de que actividades que no son por su naturaleza de las habitualmente consideradas “sociales” tienen efectos importantes para las personas pobres y deben enfocarse con ese punto de vista.

La exclusión social y la pobreza confluyen en las situaciones de carencia y marginalidad que sufre un porcentaje alto de la población de América Latina y el Caribe. La pobreza posee un carácter integral y multidimensional, lo cual exige que las políticas y los programas públicos que la abordan, se complementen entre sí.

Asimismo, se debe considerar la mayor vulnerabilidad ante la pobreza de las personas con insuficientes activos educativos, desempleadas o con empleos precarios, patrimonio reducido y limitadas en el acceso a los servicios sociales, así como se estima más alta la posibilidad de ser pobre entre los jóvenes, los mayores de 60 años, las mujeres, los habitantes de zonas rurales, y entre quienes pertenecen a minorías étnicas. La relación entre la inequidad de género y la pobreza es tratada -además de lo relativo a su extensión- en cuanto a algunas formas específicas que afectan a la mujer urbana.

En Chile se ha aplicado la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional desde 1985 lo cual permite seguir la evolución nacional, regional y local de la distribución de la población pobre y no pobre. Las cifras y el diagnóstico de la comuna de Viña del Mar se apoyan en el abundante material elaborado por la Municipalidad. El caso en cuestión es el de un gobierno local con ingresos altos en la media nacional, con personal de buen nivel, con un acopio de conocimiento acumulado, y que enfrenta, entre otras situaciones complejas, la del aumento poblacional, el cambio de su especialidad y fortaleza económica productiva por -a lo menos- tres veces en el siglo XX, y, niveles de pobreza que si bien han disminuido notablemente en los últimos diez años, se mantienen todavía sobre el 10%.

En base a su propia experiencia como gobierno local, se hace necesario:

- ⚡ Implementar estrategias y reforzar las acciones municipales relativas a la pobreza.
- ⚡ Elaborar una política pública municipal de mitigación de la pobreza que permita la permanencia en el tiempo de las actividades que van más allá de la necesaria atención de emergencias.
- ⚡ Profundizar la participación de las comunidades afectadas.
- ⚡ Continuar los esfuerzos de convergencia público-privado en programas sobre la pobreza.

- # Vincular los programas de género a los de pobreza. Asimismo los programas para jóvenes, adultos mayores y discapacitados.
- # Optimizar en virtud de la participación de la municipalidad, de los programas de superación de la pobreza del gobierno nacional.
- # Promover programas de efectos combinados en los cuales se alcanza más de un efecto favorable para la población, como los de alimentación escolar.
- # Fortalecer las unidades de la Municipalidad de Viña del Mar y de sus Corporaciones, que ejecutan acciones de mitigación de la pobreza.

Estas, junto a otras proposiciones puntuales se sitúan en el contexto de una afirmación de confianza en que la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, son posibles de alcanzar –y a la vez indispensables– para lograr resultados positivos frente a la pobreza, con la colaboración municipal.

#### Resumen

### BASES PARA UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN MUNICIPAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA MUNICIPIO DE VIÑA DEL MAR, CHILE.

---

#### Situación problema:

Ausencia de una política municipal integral para la superación de la pobreza, aún cuando la municipalidad de Viña del Mar desarrolla importantes actividades que benefician a la población que se encuentra en esa situación.

---

#### Objetivos:

Elaborar las bases para la elaboración de una política municipal de superación de la pobreza.  
Aportar a un proceso de reorientación de las políticas de desarrollo en la región hacia la equidad, considerando la desigual distribución de ingresos en Chile.

---

#### Estrategia:

Estudio descriptivo que analiza diferentes enfoques sobre la pobreza y su medición, mencionándose principalmente los del ingreso, de las necesidades básicas, y de las capacidades u oportunidades. Se distingue entre la indigencia y la pobreza no indigente, las que sumadas dan la pobreza total existente. La exclusión social y la pobreza confluyen en las situaciones de carencia y marginalidad que sufre un porcentaje alto de la población de América Latina y el Caribe. Se enfatiza el carácter integral y multidimensional de la pobreza, lo cual exige que las políticas y los programas públicos que la abordan, se complementen entre sí; asimismo se destaca la necesidad de tener en cuenta la mayor vulnerabilidad ante la pobreza de las personas con insuficientes activos educativos, desempleadas o con empleos precarios, patrimonio reducido y limitadas en el acceso a los servicios sociales, así como se estima más alta la posibilidad de ser pobre entre los jóvenes, los mayores de 60 años, las mujeres, los habitantes de zonas rurales, y entre quienes pertenecen a minorías étnicas. La relación entre la inequidad de género y la pobreza es tratada –además de lo relativo a su extensión– en cuanto a algunas formas específicas que afectan a la mujer urbana.

El caso en cuestión es el de un gobierno local con ingresos altos en la media nacional, con personal de buen nivel, con un acopio de conocimiento acumulado, y que enfrenta, entre otras situaciones complejas, la del aumento poblacional, el cambio de su especialidad y fortaleza económica productiva por –a lo menos– tres veces en el siglo XX, y, niveles de pobreza que si bien han disminuido notablemente en los últimos diez años, se mantienen todavía sobre el 10%. Es parte de un conurbano en el cual los niveles de pobreza e indigencia son mayores. Las múltiples acciones de la Municipalidad con incidencia en el alivio de la pobreza están registradas.

---

(continúa)

---

(conclusión)

**Aprendizajes:**

Se destaca la utilidad de contar con una política pública municipal de mitigación de la pobreza que permita la permanencia en el tiempo de las actividades que van más allá de la necesaria atención de emergencias.

La profundización de la participación de las comunidades afectadas.

La persistencia en los esfuerzos de convergencia público-privado en programas sobre la pobreza.

La vinculación de programas de género a los de pobreza. Asimismo los programas para jóvenes, adultos mayores y discapacitados.

La optimización, en virtud de la participación de la municipalidad, de los programas de superación de la pobreza del gobierno nacional.

La importancia de los programas de efectos combinados en los cuales se alcanza más de un efecto favorable para la población, como los de alimentación escolar.

El fortalecimiento de las unidades de la Municipalidad de Viña del Mar y de sus Corporaciones, que ejecutan acciones de mitigación de la pobreza. Estas, junto a otras proposiciones puntuales se sitúan en el contexto de una afirmación de confianza en que la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, son posibles de alcanzar –y a la vez indispensables– para lograr resultados positivos frente a la pobreza, con la colaboración municipal.

---

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

<http://www.munivina.cl>

---



## **7. La Gestión Local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal. Municipio de Caranavi, Bolivia**

---

### **Objetivos y fundamentos**

En el marco de la Ley de Participación Popular, se emprende una descentralización del país fortaleciendo los gobiernos municipales. En el caso del Municipio de Caranavi, el desafío de gestión para el desarrollo sostenible, se centra en el fortalecimiento y fomento productivo local a través del desarrollo de una estrategia municipal con este propósito.

El objetivo del programa que se desarrolla, ha sido el de fortalecer la gestión del gobierno local en estos temas. En lo específico, el desafío fue el replanteamiento del modelo dominante de gestión municipal de administración por uno de gestión para el fomento productivo. Una intervención en este sentido se fundamenta en que demandas de apoyo a la actividad productiva insatisfechas, pueden constituir un futuro déficit de gobernabilidad.

El desafío fue la creación de condiciones materiales y subjetivas (de actitud), para un cambio expresado en el territorio municipal en un aumento de la eficiencia y productividad en las actividades económicas, en un marco de gestión sostenible.

Para ello, fue necesario diagnosticar la situación institucional del municipio y proponer medidas de fortalecimiento y animación del desarrollo productivo, para posteriormente impulsar procesos de desarrollo basados en las capacidades instaladas.

La evaluación institucional da cuenta de lo siguiente:

- # Modelo burocrático de administración y gestión. Protagonismo de la norma, y el procedimiento establecido. Poca innovación y riesgo. Débiles resultados de gestión. Demandas insatisfechas que comprometen la gobernabilidad. Demandas insatisfechas no sólo se originan en la falta de recursos, sino también en la falta de procesos de desarrollo basado en la capacidad y capitales instalados en el territorio.
- # Tres son las condiciones y elementos que obstaculizan la implantación de un modelo de gestión a favor de la promoción y fomento productivo:
- # Obstáculos que provienen de la forma de relacionarse del Gobierno Municipal con otras instituciones públicas y especialmente privadas que actúan en el territorio municipal.
- # Carencia o uso inadecuado de instrumentos de planificación y evaluación de la acción municipal en el sistema de toma de decisiones.
- # Falta de precisión y alcance sobre el rol del gobierno municipal y sus estrategias territoriales.

La propuesta estratégica desarrollada, se caracteriza por dos dimensiones:

- # Ambito interno: Revisión y reestructuración de la organización y capacidades para asumir tareas y mandatos municipales.
- # Animación de las capacidades del territorio municipal: Realización de convocatoria y movilización de sus actores individuales e institucionales. Creación de alianzas, aprovechando la sinergia de otros actores, principalmente el sector privado y de movilización de los diversos actores a través de mecanismos efectivos de participación.

En estas dos dimensiones se cruzan diversos aspectos:

- # Favorecer el encuentro entre la oferta pública, del mundo privado empresarial y la sociedad civil.
- # Perfeccionar instrumentos de gestión para la atracción de inversiones e incentivos económicos.
- # Emplear sistemas de información para sustentar la toma de decisiones.
- # Movilizar y animar a actores en torno a un proyecto territorial de desarrollo local
- # Generar cooperación en el ordenamiento y aprovechamiento del territorio.
- # Aprovechar la diversidad productiva del municipio sobre la base de las dotaciones de recursos de suelo y clima existentes.
- # Generar espacios de confianza para la negociación de los diversos sectores.
- # Incorporar las características de la cultura local en las actividades productivas.
- # Asumir por parte del municipio la conducción de procesos nuevos, como el desarrollo productivo o la gestión medioambiental.

En la propuesta se destacan; la importancia de ubicar mejor el rol del gobierno municipal, valorar el empleo de instrumentos de gestión territorial, impulsar la articulación institucional y

desplegar las capacidades instaladas. Relevante en este sentido ha sido generar capacidades de gestión, vista como la habilidad para combinar visión del municipio, liderazgo, conocimiento del territorio municipal, instrumentos de manejo municipal y soluciones innovadoras de los problemas del municipio, están presentes aunque sean aún débiles. Para ello uno de los aspectos institucionales de la gestión fue la propuesta para la creación de una Oficina de Fomento al Desarrollo Productivo Agrícola, con el propósito de asistir y servir de enlace en los procesos de acopio de insumos, comercialización y cambio tecnológico.

#### Resumen

### LA GESTIÓN LOCAL, SU ADMINISTRACIÓN, DESAFÍOS Y OPCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO MUNICIPAL. MUNICIPIO DE CARANAVI, BOLIVIA

#### Situación problema:

El Municipio de Caranavi se encuentra atrapado en prácticas y herencias que no sólo comprometen su eficiencia sino también su gobernabilidad. Se conservan prácticas de los modelos de administración pública dominados por el protagonismo de la forma, la jerarquía, la norma, el procedimiento establecido. Es decir, un procedimiento burocrático de administración y gestión que alimenta la ineficiencia que puede explicar los resultados de gestiones municipales anteriores. Esto es un problema que sobrepasa la comuna en concreto, debido a la poca capacidad de los gobiernos locales de asumir roles que impulsen procesos de desarrollos basados en sus capitales y capacidades instaladas.

Demandas insatisfechas que compromete la gobernabilidad.

Demandas insatisfechas no sólo se originan en la falta de recursos, sino también en falta de procesos de desarrollo basado en la capacidad y capitales instalados en el territorio.

#### Objetivos:

El objetivo planteado es el replanteamiento del modelo de gestión municipal. Para ello, es necesario diagnosticar su situación institucional y promover medidas de fortalecimiento y animación del desarrollo productivo, para posteriormente impulsar procesos de desarrollo basados en las capacidades ya instaladas.

#### Estrategia:

La estrategia tiene dos dimensiones en la cuales se incorporan nuevos criterios de gestión sostenible:

**Ámbito interno:** Revisión y reestructuración de la organización y capacidades para asumir tareas y mandatos municipales.

**Animación de las capacidades del territorio municipal:** Realización de convocatoria y movilización de sus actores individuales e institucionales. Crear alianzas para gobernar. Aprovechar la sinergia de otros actores como por ejemplo el sector privado. Mantener una convicción de posibilidad de movilización de los diversos actores a través de mecanismos efectivos de participación.

En estas dos dimensiones se cruzan diversos aspectos:

- ## Favorecer el encuentro entre la oferta pública, del mundo privado empresarial y la sociedad civil.
- ## Perfeccionar instrumentos para operar en las dimensiones interna y externa.
- ## Empleo de sistemas de información para sustentar la toma de decisiones.

(continúa)

---

**Aprendizajes:**

Son obstáculos para el proceso:

- ≠ El actual modelo de gestión, burocrático y personalizado en sus autoridades obliga a un tipo de práctica ineficiente, que se encuentra muy arraigada en la población, por lo que debe cambiarse la concepción de modos de participación ciudadana que tiendan a mejores aprovechamientos del capital humano y la infraestructura instalada.
- ≠ La inexistencia de un plan que contenga criterios que guíen el seguimiento e impacto de la gestión sobre el territorio, tales como la eficacia, transparencia, flexibilidad, orientación al ciudadano, participación de los actores.

Existe al menos tres dimensiones que dificultan los procesos de gestión municipal:

- i) Las que provienen de la forma de relacionarse el Gobierno Municipal con otras instituciones públicas y especialmente privadas que actúan en el territorio municipal.
- ii) Carencia o uso inadecuado de instrumentos de planificación y evaluación de la acción municipal al momento de tomar decisiones.
- iii) Falta de precisiones sobre el rol del gobierno municipal y sus estrategias territoriales.

Son facilitadores del proceso :

- ≠ La existencia de una directiva municipal interesada en dotar al municipio una visión territorial del desarrollo del municipio. Se percibe una línea de acción que otorga importancia al encuentro de las necesidades y ofertas del territorio con la disponibilidad de recursos públicos.
- ≠ Experiencia previa en la producción de servicios comunales. Gran parte de los servicios son hechos bajo un sistema de administración directa. Dichas experiencias se relacionan especialmente con la actividad económica del café, construcción de caminos y saneamiento básico

---

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

---

## **8. Recuperación de espacios públicos. Calle Arce, Municipio de San Salvador, El Salvador**

---

### **Objetivos y fundamentos**

Frente a una tipología múltiple de realidades de organización urbana y a la complejidad de cada una en sí misma, se hace necesaria una intervención diversificada con actuaciones transversales, pero con efectos que deben esperarse como parciales en cada una de éstas intervenciones respecto del análisis global de las situaciones que aquejan a las ciudades.

En este marco aparece una nueva concepción de la planificación urbana con respecto a las áreas centrales, incorporando de manera creciente la temática de los centros históricos. La intervención en las áreas centrales tiene efectos sobre el contexto global de la ciudad. La recuperación de ellas representa una estrategia privilegiada, justamente debido a su centralidad física lo que le otorga un espacio de interconexión e impacto en la ciudad, además de una identidad a su población urbana.

La Calle Arce, ubicada en el centro de la ciudad de San Salvador, es elegida para implementar nuevas formas de gestión del desarrollo urbano dado su enorme valor urbanístico, económico y social. Su recuperación se presenta como una propuesta de gestión urbana innovadora dentro del “Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador”, en ejecución por el Municipio.

El objetivo es la transformación de la Calle Arce en un eje de servicios especializados y en un espacio de actividades culturales.

Desde 1996, el Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR), se planteó como uno de sus elementos el rescate del Centro Histórico de San Salvador. En ese contexto surgió la Calle Arce como uno de los ámbitos que había que privilegiar para lograr el objetivo planteado. En este Plan se le define como uno de los puntos guías en el Centro Histórico, al ser un eje transversal que une dos de los cuatro elementos cardinales de la nueva centralidad, el Hospital Rosales al poniente y el Microcentro de San Salvador al oriente.

En el contexto salvadoreño, las nuevas modalidades de gestión urbana se encontraban ausentes al momento de iniciarse el Proyecto. Una modalidad participativa, viable, se perfila como imprescindible en un país en que aumenta la demanda por la descentralización.

La ejecución del Proyecto de Recuperación de la Calle Arce se planteó en cuatro fases:

- ☞ Recabar los antecedentes históricos generales.
- ☞ Identificar los actores y estructuras de los establecimientos de comercio y servicios existentes en la zona.
- ☞ Realizar un análisis detallado de las edificaciones y su valor arquitectónico.
- ☞ Desarrollar una propuesta de modalidad de gestión del proyecto para ser discutida por los distintos sectores sociales involucrados.

La propuesta estratégica consideró:

- ☞ Diseñar e implementar una acción de gestión novedosa y participativa, para la recuperación económica y social de la Calle Arce, viable y que recogiera los múltiples y contradictorios intereses de los actores que se involucrarían en su ejecución.
- ☞ Los criterios fundamentales fueron que debía ser una iniciativa civil, tener un respaldo privado para inversiones en los subproyectos y requerir de un acompañamiento público, tanto del gobierno local como central.

Las alternativas de gestión fueron:

- ☞ La creación de una entidad público-privada para este fin, modelo nuevo.
- ☞ La creación de una entidad civil de servicio público apoyada por el gobierno municipal y por el gobierno central, con compromisos financieros y legales.
- ☞ La creación de un fideicomiso o figura semejante, a partir de aportes públicos y privados mutuamente acordados.

El desarrollo de la propuesta consideró:

- ☞ Análisis de la situación físico-espacial y económica de la Calle Arce, en donde se destaca la existencia de proyectos paralelos que crean factibilidad para intervenir en la Calle Arce.
- ☞ Realización de subproyectos que estructurarían la Calle Arce, como son:
  - ☞ Peatonalización.
  - ☞ Conjunto de viviendas para parejas jóvenes y estudiantes.
  - ☞ Espacios lúdicos y culturales abiertos.
  - ☞ Red de *cyber* cafés.

- ≠# Instalación de red de servicios especializados.
- ≠# Realización de Festival Anual Calle Arce.
- ≠# Reestructuración del tráfico y transporte público.

Un elemento facilitador de una reconversión del uso del suelo, fue la gran cantidad de casas, edificios y espacios vacíos o subutilizados. Esta característica dio cierto margen de flexibilidad a nuevas ubicaciones comerciales.

Un proyecto educativo privado ha ido configurando un peculiar espacio universitario, el que se ha consolidado como uno de los ejes articuladores del sector, a pesar de no haber importantes nuevas inversiones.

Este contexto universitario ha servido, a su vez, como ancla para la instalación de otros servicios complementarios, como cafeterías, comedores y centros de fotocopiado.

Otro aspecto favorable fue la gestión del Municipio de San Salvador, el que ha logrado construir una agenda de proyección metropolitana con cierto éxito. En el ámbito general ocurre lo mismo con el Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR).

También se visualiza como una ventaja la modalidad de intervención urbana, al ser una iniciativa civil, con respaldo privado y acompañamiento estatal central y municipal. Esta amplitud de aportes, facilita que el proyecto resguarde el interés social general y la conexión con los objetivos globales del proyecto.

Debe destacarse el dinamismo comercial de la Calle Arce, no obstante que las áreas centrales están depreciadas en lo económico y en lo social.

Los obstáculos para el impulso de esta iniciativa fueron los siguientes:

Las expectativas de los inversionistas privados se encontraban muy deprimidas. Si no había nuevas inversiones, por interesante que se presente participación de los actores, el proyecto no sería exitoso.

Otro obstáculo fue la ausencia de un marco general normado que permitiera la interacción de los distintos actores equilibradamente. Por esto, construir un escenario de coalición “territorial” se perfilaba como un hecho relevante. No se refiere a una concertación en términos políticos, sino es la idea de generación de una identidad común basada en el espacio territorial. El asunto fue construir una convergencia donde el interés social tuviera preeminencia sobre otros asuntos, pero que no anulara los intereses económicos específicos. Por lo tanto, ante ese escenario de la Calle Arce, es posible ver un exitoso rescate del área central a través de esta nueva gestión urbana con un estilo plural y de interlocución permanente.

En cuanto al perfil económico social de la Calle Arce es posible señalar:

Actividades frágiles y dispersas: Las actividades comerciales del área no son de gran envergadura. El entramado es dinámico aunque frágil si lo consideramos individualmente. Los comerciantes, en su mayoría de reciente formación, no cuentan con grandes márgenes de utilidades y posibilidades de expansión comercial. A esto se suma una amplia variedad de establecimientos sin relación entre sí, lo que no permite considerar esta calle como un sector propiamente tal.

El perfil de los propietarios se vincula mayoritariamente a los servicios generados por el espacio universitario que allí se desarrolla, especialmente por los centros de fotocopiado y comida. Éstos requieren poco capital inicial, tienen grandes ingresos y grandes gastos, lo que genera utilidades marginales. Otro grupo está constituido por ópticas, clínicas médicas y

dentales, librerías y papelería, que coinciden en el escaso margen de utilidad y la dispersión de servicios.

Viabilidad y carácter de las actividades. Vinculado con el anterior, debe señalarse que mientras algunas actividades económicas sirven para el sostenimiento de varios grupos familiares, otras se presentan como un suplemento a ingresos permanentes. Esta estructura social diversa debe considerarse a la hora de planificar una nueva gestión.

La propuesta se organizó en torno a una opción por la creación de una entidad civil de servicio público, a la que tanto los empresarios privados como el gobierno local debieran aportar económicamente.

La entidad tiene la capacidad de gestionar donaciones, préstamos internos y externos, así como de vender servicios especializados para ampliar el fondo inicial, crear instrumentos jurídicos y económicos para estimular el uso deseado del suelo con incentivos crediticios, tributarios y otros.

Se plantearon tres opciones:

### **Opción 1**

Creación de una entidad público-privada para este fin específico. Cabe señalar que este modelo que no ha funcionado en la Corporación para el Desarrollo del Centro, integrada por la municipalidad y la empresa privada.

### **Opción 2**

Creación de una entidad civil de servicio público, apoyada por el gobierno municipal y el gobierno central a través de compromisos claros y firmes en términos financieros y legales.

### **Opción 3**

Creación de un fideicomiso (o una figura semejante), encargada de ejecutar el proyecto, a partir de aportes públicos y privados mutuamente acordados.

Se considero que la segunda opción es la más viable entre las tres que se proponen anteriormente.

En términos generales, puede plantearse una variedad de acciones encaminadas a dar forma al proyecto de recuperación de Calle Arce:

#### 1) Divulgación

Conformación de un instrumento de comunicación que permita trasladar directamente información desde los gestores del proyecto a la totalidad de los involucrados en Calle Arce. Podría pensarse en un Boletín del Centro-Área Calle Arce, periódico mensual que gradualmente vaya siendo el receptor del cúmulo de inquietudes (o desavenencias) de los actores de Calle Arce.

En vista que lo económico es el punto de partida del empeño, preparar un Directorio Comercial Sector Calle Arce, con periodicidad anual, bien editado e ilustrado que irá dando personalidad al proyecto.

Crear un sitio web, donde se combinen imágenes (pasadas y actuales), además de ir mostrando parte de la labor de investigación integrada (a través de mapas de uso de suelo, por ejemplo), también contribuirá a ganar credibilidad e interlocución al proyecto.

## 2) Investigación

Investigación sistemática, interdisciplinar, que permita aprehender con sumo detalle el cuadro económico y social del área Calle Arce.

Identificación y fichaje individual del área (no sólo de Calle Arce, sino de sus avenidas laterales a uno y otro lado), porque sólo así se podrá estar en capacidad de sugerir una propuesta de intervención lo suficientemente completa como para evitar al máximo las exclusiones y omisiones. Es decir, un inventario y un censo escrupulosamente detallado.

El entorno de Calle Arce presenta un cuadro complicado que debe estudiarse con mucho cuidado, porque de no atender esto, el proyecto en el mediano plazo podría sufrir fisuras de consideración. Esto es, los asentamientos populares precarios donde pulula el tráfico de drogas, la prostitución a todas horas y el caos comercial en los alrededores del Mercado Central, son vectores que podrían contribuir a la desestabilización del nuevo escenario que se configure. Es probable que al producirse las primeras modificaciones sobre Calle Arce, y se vuelva “atractiva” el área, seguramente habrá traslado de comercio informal a la zona de forma desordenada y confusa.

## 3) Promoción y coordinación

Conformación de un organismo de promoción y coordinación que garantice fluidez en el despliegue y que además pueda concretar en lo inmediato. Sería la entidad civil descrita anteriormente.

## 4) Inversión (Cartera de proyectos)

Implantación de una importante inversión privada sobre Calle Arce; en una serie de subproyectos –componentes claves– que estructurarían el Proyecto Calle Arce en su conjunto. Estos debían caracterizarse por ser acciones dinamizadoras del proceso de recuperación, y por ello mismo establecer vínculos en el marco de un desarrollo gradual; ser rentables a corto plazo aprovechando las dinámicas existentes en la actualidad, por lo que hay que priorizar las pequeñas y medianas inversiones sobre las mayores. Sin embargo debían potenciarse las funciones “anclas” de establecimientos de gran envergadura, como la que desempeña la Universidad Tecnológica que ha conformado, en la práctica, un importante “campus extramuros”; por último, en términos físico-espaciales, debe promoverse la recuperación de las edificaciones de valor arquitectónico y la utilización de los numerosos predios vacantes que hay en la zona.

## RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS. CALLE ARCE MUNICIPIO DE SAN SALVADOR, EL SALVADOR

---

### **Situación problema:**

La Calle Arce a principios del siglo XX constituyó un eje central de expansión de la ciudad y a su largo se constituyeron principalmente viviendas para los sectores de altos ingresos. En esa época, la calle constituía una alameda arborizada al centro, con una mayor amplitud que lo usual, lo que la distinguía del resto. La calle remataba, al igual que en la actualidad, en el Hospital Rosales, establecimiento público de salud más antiguo e importante de la ciudad y uno de los principales hitos urbanos de la época. Su construcción fue reflejo del proceso a través del cual San Salvador se consolidó como la principal urbe de El Salvador, durante las primeras décadas de este siglo y que en la actualidad constituye un genuino proceso de expansión metropolitana.

---

### **Objetivos:**

El objetivo del proyecto es la transformación de la Calle Arce en un eje de servicios especializados y en un espacio de actividades culturales.

Adicionalmente se debe diseñar una propuesta de gestión novedosa y participativa, viable y que recoja los múltiples y contradictorios intereses de los actores que se involucrarían en su ejecución. Dicha propuesta debe considerar los siguientes elementos: debe ser una iniciativa civil, tiene que contar con el respaldo privado para inversiones en los sub-proyectos y debe realizarse un acompañamiento público, tanto del gobierno local como central.

---

### **Estrategia:**

La Calle Arce, en el centro de la ciudad de San Salvador, es elegida para implementar nuevas formas de gestión del desarrollo urbano dado su valor urbanístico, económico y social. Su recuperación se presenta como una propuesta de gestión urbana innovadora dentro del "Plan de rescate del Centro Histórico de San Salvador", en ejecución por el Municipio.

La recuperación de la Calle Arce representa una estrategia privilegiada justamente debido a su centralidad física que le otorga un espacio de interconexión e impacto en la ciudad, además de fortalecer la identidad de su población.

En el contexto salvadoreño, las nuevas modalidades de gestión urbana se encontraban ausentes al momento de iniciarse el Proyecto, por lo que una modalidad participativa pero viable se perfilaba como imprescindible en un país en que aumenta la demanda por descentralización.

---

### **Aprendizajes:**

Experiencia de creación de una entidad civil de servicio público apoyada por el gobierno municipal y el gobierno central con compromisos claros en términos financieros y legales.

Un elemento facilitador de una reconversión del uso del suelo es la gran cantidad de espacios vacíos, casas y edificios subutilizados.

Esta característica da cierto margen de flexibilidad a nuevas ubicaciones comerciales.

Un proyecto educativo privado ha ido configurando un peculiar espacio universitario, el que se ha consolidado como uno de los ejes articuladores del sector, a pesar de no haber importantes nuevas inversiones en el sector.

Este contexto universitario ha servido, a su vez, como ancla para la instalación de otros servicios complementarios, como cafeterías, comedores y centros de fotocopiado.

---

### **Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

---

## **9. Recuperación de áreas centrales: Mercados. Municipalidad de Cuenca, Ecuador**

---

La Ilustre Municipalidad de Cuenca, Ecuador, consideró prioritario para la ciudad emprender un proyecto de mejoramiento del espacio público y de recuperación de áreas centrales. Dentro de este marco, se ha propuesto el mejoramiento de equipamientos urbanos, entre los que se encuentran los Mercados del Centro Histórico de la Ciudad de Cuenca. Se tiene por objetivo que estos centros de comercialización puedan brindar un mejor servicio y proyectar una imagen de calidad, mitigando las graves dificultades en la prestación de servicios debido a la limitada capacidad física, inseguridad, falta de higiene y poca organización interna.

El objetivo ha sido la elaboración y diseño de una estrategia para el mejoramiento de las capacidades de gestión administrativa e implementación del programa para la recuperación de espacios centrales de la ciudad de Cuenca, centrado específicamente en la reestructuración de los mercados.

Esta estrategia se centra en la recomendación para la cogestión de los tres mercados que constituyen los espacios centrales que se intervendrán, siendo el objetivo la presentación de una propuesta de gestión conjunta, a través de acceso a sistemas modernos de administración, que generen condiciones que motiven a la innovación y competitividad local. Se intenta lograr un objetivo mucho más

amplio, que bajo la forma de una propuesta estratégica unificada, logre una gestión administrativa global de todos los espacios bajo la responsabilidad del Municipio.

Se establecieron un conjunto de criterios básicos para la propuesta estratégica, también llamados Factores Claves de Éxito (FCE):

- # Desarrollo del concepto de mercado y su área de influencia como lugar central.
- # Administración profesional que garantice una relación eficiente entre el Municipio y el sector privado.
- # Administración que cuente con la autonomía necesaria para tomar las decisiones de manera oportuna.
- # Autofinanciamiento.
- # Logro de economías de escala por parte de la Administración.
- # Reglamentación en lo administrativo, comercial y funcional.
- # El Municipio mantiene su atribución fiscalizadora de la Administración.
- # Implementación de “Anclas Estratégicas” que atraigan al público en forma masiva.
- # Administración a cargo de los mercados de la Ciudad, debe incluir a los principales líderes comunitarios vinculados con la actividad de comercialización en su directorio.
- # Competencia de la figura administrativa para obtener recursos por donaciones, autogestión, arrendamiento de espacios, concesión de servicios, etc.
- # Cogestión con los vendedores del Mercado 3 de Noviembre, Plaza San Francisco y Plazoleta Rotary, para que se justifique la inversión que se realizará en su construcción y remodelación, facilitando al Municipio el acceso a sistemas modernos de administración, para que genere condiciones para la innovación y competitividad local.

Para ello se establecieron cuatro alternativas básicas:

**a) Delegación a un Operador Privado**

Realización de un contrato administrativo en el que la Municipalidad delega a un Operador Privado los sistemas de administración por medio de un contrato de prestación de servicios, en el cual el Operador no corre el riesgo comercial y por su trabajo recibe unos honorarios acordados. En este caso, la Municipalidad se encarga de la comercialización.

Es un contrato administrativo por el que se perfecciona la concesión de un servicio público, la entidad pública entrega a un privado la totalidad o una parte de la operación y mantenimiento del servicio a su cargo. Este contrato es de corta duración, de gestión limitada y no implica delegación de responsabilidades, salvo las contractualmente previstas.

**b) Creación de una Empresa Municipal**

## La creación de una Empresa Municipal es una decisión que corresponde al Consejo. Esta entidad se hace responsable de la gestión de un servicio público, es una persona jurídica, de derecho público, de propiedad Municipal. Tiene autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio integrado por los bienes y asignaciones municipales.

## Características de la Empresa Municipal:

## Su constitución está regida por un estatuto que establece un procedimiento para su creación y para su administración.

## Su administración se realiza a través de un Directorio, en cuya conformación se establece la Ley de Régimen Municipal, la Ordenanza de creación y los estatutos constitutivos. Los estatutos definen el número de miembros, siendo obligatoria la inclusión de un representante del Concejo y del Alcalde. La ejecución corresponde a un Gerente General, quien reporta al Directorio.

## La administración de la Empresa estará a cargo del Directorio y el Gerente, con las atribuciones y deberes, de conformidad con la Ley de Régimen Municipal, la Ordenanza de creación y los estatutos constitutivos.

## El régimen legal aplicable para los servidores es el mismo de los funcionarios municipales y el Código del Trabajo para los obreros, con opción de que se establezcan sindicatos y se aplique la contratación colectiva.

## Debe contar con una contabilidad empresarial que le permita conocer los costos de cada componente del sistema.

## El presupuesto de la Empresa es aprobado por el Directorio y ratificado por el Consejo.

## Está sujeta al control y fiscalización de la Contraloría General del Estado y tiene la obligación de establecer una unidad de auditoría interna.

**c) Cogestión entre la municipalidad y cada uno de los comerciantes minoristas beneficiarios, bajo el régimen de administración en condominio.**

## Esta alternativa consiste en desarrollar un modelo reglamentado por el Municipio, respecto a los usos posibles de los locales, lo que supone el reconocimiento de participación en copropiedad con los beneficiarios. Se

mantiene el concepto de bien afectado al servicio público, es decir que no puede ser destinado a otros usos que los establecidos, de suerte que el proyecto en su conjunto se mantiene inalterable y sólo la municipalidad puede disponer y autorizar cambios. Al mismo tiempo se establecen los derechos en administración de condominio o copropiedad, como reconocimiento a la inversión de pago que realicen los beneficiarios.

≠# Control:

Al mantenerse el concepto de bien afectado al servicio público, la Municipalidad retiene bajo cualquier figura de ejecución directa o delegada, el ejercicio de las potestades del control, incluyendo las posibilidades de clausura de locales y otras acciones de sanción administrativo.

≠# Administración:

En el marco del reglamento de administración de condominio, corresponde a los copropietarios, de acuerdo al reglamento aprobado por el Concejo Cantonal, la administración del local para el cumplimiento del servicio público. Esta administración de condominio en la que participa el municipio como propietario, establece un nexo único entre el Administrador o Gerente, que representa al mercado, financiado en cuotas proporcionales de administración de condominio, y que responde directamente por el control que ejerza la municipalidad, independientemente del desarrollo gerencial que en beneficio común pueda proyectar..

**d) Administración bajo la figura de una Corporación**

≠# Esta alternativa consiste en formar una Corporación sin fines de lucro, creada por medio de una Ordenanza Municipal, en la que el Municipio delegue a ésta, la administración de los mercados y de los demás espacios centrales de la Ciudad.

≠# El Directorio de esta Corporación, deberá estar formado por las principales autoridades y representantes de los principales entes de la ciudad, en lo financiero, en lo educativo, en lo comercial, en lo productivo, en lo religioso, en lo económico, en lo social. El presidente del Directorio será el Alcalde de la Ciudad y el Gerente General será nombrado por el Directorio, el perfil del gerente sería un profesional netamente técnico sin injerencia política.

≠# Se buscará a través de este ente administrar los diferentes espacios centrales con una visión unificada de una ciudad próspera, que proyecte a Cuenca como una ciudad innovadora, dinámica, que cumpla con los más altos estándares de calidad y la conduzcan a cumplir con niveles mundiales de competitividad y productividad. Se debe mantener la coherencia con los Objetivos de Desarrollo Local, con el Plan Estratégico de Cuenca y con el Plan de Desarrollo Integral de la Provincia del Azuay.

≠# Se debe definir estándares y políticas globales en el casco central en lo referente a horario de atención de los almacenes, diseño, tamaño de los letreros, limpieza, autorización de funcionamiento del comercio, creación de servicios higiénicos en el centro histórico, creación de Centros de Información Digitales.

≠# La administración debe promover que en los espacios centrales se desarrollen “anclas estratégicas” que atraigan al público en forma masiva, como franquicias internacionales de comida, multitiendas, cines, cafés, etc.

- €# Se debe diseñar una estrategia de comunicación que logre una participación ciudadana y de todos los actores sociales, articulando redes y sistemas de comercialización en los que la población perciba los beneficios del reordenamiento planteado.
- €# Se debe crear un sistema de comunicación ágil al interior del Municipio y de la corporación y de estos hacia la comunidad.
- €# El Gerente de la Corporación con su equipo debe además definir la estrategia para solucionar el problema de los mercados ubicados en el casco central de la ciudad: hacer el catastro de los usuarios de los puestos, dialogar con sus dirigentes y líderes, identificar minifundios y eliminarlos, desmembrar los núcleos familiares y líderes negativos de ciertos sectores de comerciantes, diseñar estrategias para corregir la mala actitud de comerciantes y usuarios.
- €# Para ello se propone como una opción viable, la creación de una Corporación sin fines de lucro que reorganice y gestione estos mercados, a fin de rescatarlos y fortalecerlos como un espacio público atrayente, emplazado en el casco histórico de la ciudad.

En el informe ampliado se proponen acciones concretas y prácticas a fin de revitalizarlos, haciéndolos sostenibles y competitivos. La estrategia plantea definir un esquema de gestión adecuado, en su estructura administrativa y gestión financiera que permita la sostenibilidad de estos equipamientos a través de la coordinación y cooperación entre el Municipio y los diferentes actores. Se propone una forma de definir si los nuevos equipamientos cumplen con los estándares suficientes para ofrecer un servicio eficiente y competitivo y determinar, a su vez, las posibilidades que tienen estos equipamientos para ofrecer servicios a los turistas nacionales y extranjeros que visitan Cuenca.

**RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES: MERCADOS.  
MUNICIPIO DE CUENCA, ECUADOR**

**Situación problema:**

La Municipalidad de Cuenca necesita de una estructura administrativa (personal suficiente) que permitan la fiscalización y el cumplimiento de los requerimientos ambientales de los diferentes mercados.

Gran poder y liderazgo de ciertos sectores de comerciantes y de los directivos de los mercados, quienes actúan en forma poco sostenible.

Mercados con mala imagen generada por instalaciones físicas obsoletas, carencia de espacios adecuados para ofrecer los productos, imposibilidad de resaltar los productos y servicios en la forma adecuada, espacios de circulación estrechos.

Expendio de productos en condiciones inadecuadas e insalubres. Falta de colaboración de los comerciantes en el aseo e higiene de los mercados.

Funcionamiento desorganizado y caótico de los mercados interna y externamente.

**Objetivos:**

Se tiene por objetivo que estos centros de comercialización puedan brindar un mejor servicio y proyectar una imagen de calidad, mitigando las graves dificultades en la prestación de servicios debido a la limitada capacidad física, inseguridad, falta de higiene y poca organización interna.

Se busca avanzar hacia la cogestión de los tres mercados que constituyen los espacios centrales que se intervendrán, siendo el objetivo la presentación de una propuesta de gestión conjunta, a través de acceso a sistemas modernos de administración, que generen condiciones que motiven a la innovación y competitividad local.

Se intenta lograr un objetivo mucho más amplio, que bajo la forma de un proyecto estratégico unificado, logre una gestión administrativa global de todos los espacios bajo la responsabilidad del Municipio.

**Estrategia:**

Reuniones de trabajo y coordinación con los diferentes actores: funcionarios del Municipio, administrador de Obra, encargados del Diseño Arquitectónico del Proyecto, representantes de la Asociación de Comerciantes Minoristas del Mercado 3 de Noviembre, líderes de Opinión.

Desarrollo de talleres de trabajo, con el objeto de lograr un involucramiento y unificación de criterios de los diferentes actores, en los que se utilizó una metodología participativa.

Realización de estudios y análisis comparativos con las mejores prácticas en gestiones administrativas similares, con el objetivo de aprovechar las experiencias ya existentes.

**Aprendizajes:**

El Municipio de Cuenca en su búsqueda de una gestión encaminada al desarrollo sostenible desde el gobierno local, ha considerado como su estrategia para la ciudad al emprender en un proyecto de mejoramiento del espacio público y la recuperación de áreas centrales, en conjunto con otras acciones cuyo objetivo es la mejora de los servicios públicos.

Dentro de este marco se ha propuesto el mejoramiento de equipamientos urbanos, entre los que se encuentran los mercados del Centro Histórico de la ciudad de Cuenca.

El objetivo final es que estos centros de comercialización puedan brindar un mejor servicio y proyectar una imagen de calidad, mitigando las graves dificultades en la prestación de servicios debido a la limitada capacidad física, inseguridad, falta de higiene y poca organización interna.

Para ello se propone la creación de una Corporación sin fines de lucro que reorganice y gestione estos mercados, a fin de rescatarlos y fortalecerlos como un espacio público atractivo y enmarcado además en el casco histórico de la ciudad.

Se proponen acciones concretas y prácticas a fin de revitalizarlos, haciéndolos sostenibles y competitivos. La estrategia plantea definir el esquema de gestión adecuado, en su estructura administrativa y gestión financiera para que permita la sostenibilidad de estos equipamientos a través de la coordinación y cooperación entre el Municipio y los diferentes actores.

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

## **10. Desarrollo urbano y patrimonio en Viña del Mar. Municipalidad de Viña del Mar, Chile**

---

En el marco de la recuperación de lugares centrales en América Latina y el Caribe se ha ido desarrollando un concepto estratégico de revalorización del patrimonio urbano, como insumo para estrategias ampliadas a lo económico y social que a partir de la valoración del patrimonio cultural, natural y arquitectónico, de origen a procesos de reocupación y recuperación de los espacios centrales urbanos.

La revalorización de este patrimonio y su internalización en el sentimiento de los habitantes aparece como uno de los asuntos de la gestión urbana local en la región. En el contexto chileno, son apenas incipientes la cultura que sustenta una puesta en valor del patrimonio tal como acontece en Europa o Estados Unidos. Esto se traduce en que este objetivo no sea de fácil ni pronta obtención. La valoración debería formar parte del aprendizaje de los niños, con el fin de inculcarles una nueva formación patrimonial. Por tanto, se trata de un objetivo que debe plantearse a largo plazo y con acciones que perduren más allá de la duración de un periodo determinado de Gobierno Municipal. Así mismo, la protección y desarrollo del patrimonio, permitiría aumentar el espectro de fomento cultural.

Para desarrollar el “Concepto de Patrimonio” en la Ciudad de Viña del Mar, se ha proyectado éste en forma contemporánea, lo que ha significado enfocar la acción en los niveles simbólicos comprensibles por el ciudadano, tales como:

- # Monumentos reconocidos o aquellos que reúnan las condiciones para recibir esta clasificación,
- # Elementos propios de la vida de auge de Viña y en aquellos que correspondan a dominio de lo intangible,
- # Imágenes, objetos o recuerdos que permiten a la ciudad que viva en un imaginario colectivo de sus habitantes.

Por otra parte, este concepto debe responder a los dos tipos de poblaciones propias a Viña del Mar: los habitantes que viven o trabajan en la ciudad y la población flotante que mantiene lazos de conexión regulares o temporales con ella.

Uno de los grandes desafíos actuales en materia de desarrollo patrimonial, consiste en conciliar la adecuada protección de monumentos con la afectación de un uso adaptado, que permita al inmueble o espacio público mantenerse vigente. De igual forma, se pretende que esta acción no se limite exclusivamente a “lo construido”, sino que además se proyecte a su entorno y a los espacios naturales.

Esta inquietud ha encontrado actualmente un respaldo institucional, pues en vista de la magnitud y envergadura de las intervenciones que se programan tanto en Valparaíso como en Viña del Mar, se pretende definir a la Quinta Región como una zona piloto.

En efecto, en esta zona geográfica, los distintos ministerios y organismos desean impulsar acciones que identifiquen y desarrollen proyectos de rehabilitación de edificios patrimoniales y conjuntos urbanos de valor patrimonial.

Los objetivos principales en esta tarea fueron:

- # Incorporar al Municipio las políticas del aspecto patrimonial como componente esencial del desarrollo estratégico de la ciudad.
- # Colaborar con otros organismos para establecer planes comunes de protección del patrimonio en su sentido amplio.
- # Capacitar a los funcionarios municipales para emprender estas misiones, ideando mecanismos que permitan asegurar la transmisión de las capacidades de gestión del sector privado al personal municipal.
- # Formular e implementar un programa para difusión de resultados con el fin de mejorar la imagen corporativa del Municipio.

La propuesta estratégica de desarrollo urbano y patrimonio en Viña del Mar consistió en orientar la acción de fomento y protección en tres niveles:

- # Monumental Representativo
- # Entornos de Edificación Homogénea o “Identidad Ciudadana”
- # Encanto Viñamarino

El primer nivel, “Monumental Representativo” se encuentra perfectamente acotado en la acción de protección de los 5 castillos emblemáticos de la ciudad: Castillo Wulff, Castillo Carrasco, Castillo Vergara, Castillo Rioja y Teatro Municipal. Estos elementos arquitectónicos puntuales marcan la ciudad en espacios regulares delimitando el territorio.

A esto se acompañó la elaboración de programas que permitieran establecer acciones de acompañamiento y de proyección de esta acción, multiplicando así la apropiación de los viñamarinos de su patrimonio “Monumental Representativo” como un elemento mayor y de las estructuras secundarias que lo consolidan como ciudad.

El segundo nivel se refirió a la definición de los “Entornos de Edificación Homogénea” o “Conjuntos Armónicos Construidos” y de “Espacios Verdes Trascendentes”, que la urbanización actual y las tendencias del mercado han dejado al margen de un adecuado mantenimiento. Estos constituyen parte de la imagen de ciudad, formando parte de la identidad ciudadana del viñamarino. Estos sectores o conjuntos habitacionales, pueden recuperar una nueva vida, permitiendo a sus habitantes conocer y recuperar una parte importante de su patrimonio construido.

Sin embargo, para su implementación es necesario establecer bases sólidas en la población que permitan asegurar su desarrollo sustentable. Esto ha implicado iniciar trabajos metodológicos que permitan difundir esta identidad ciudadana.

El tercer enfoque del rescate e internación del concepto patrimonio es el denominado “Encanto Viñamarino”. Este dice relación con la forma de anclar el deseo de preservar los espacios relevantes, costumbres y tradiciones de la ciudad y su fortalecimiento.

En este punto, se planteó aplicar la nueva metodología de valoración, denominada “guiones interpretativos”, cuyo objetivo consiste en sistematizar la información transmitida oralmente por la comunidad, en historias, cuentos o leyendas o que den un contenido a las actividades que se desarrollan dentro de la ciudad y que se dirige tanto hacia los habitantes permanentes como a la población flotante. El conocimiento de esta cultura oral hace partícipes de ella a quienes la reciben, otorgándoles un sentido de pertenencia, orgullo e identidad.

Se desarrolló un Plan Estratégico del Patrimonio (PEP) que incluyó antecedentes que permitieran orientar la toma de decisiones de los responsables de los futuros proyectos de Patrimonio.

Para lo anterior se consideró:

- ≠# Glosario genérico, recopilando definiciones usuales sobre la terminología empleada en los textos de Patrimonio.
- ≠# Definición de Conceptos que ayudan a entender Patrimonio.
- ≠# Formulación de Fichas para los diferentes tipos de Patrimonio que puedan explorarse.
- ≠# Incorporación de los conceptos de Patrimonio, herramientas de interpretación y valoración del patrimonio que posee la ciudad de Viña del Mar, tanto en los sistemas educativos formales e informales, como en la imagen corporativa que ofrece la ciudad y en el desarrollo de políticas de turismo cultural que diversifique su oferta.

Patrimonio y Turismo son temas recurrentes desde mediados de los años 70, donde se discute no sólo a través de una instancia económica, sino que también por los cuestionamientos de impactos negativos que afectan a este recurso por el medioambiente.

La situación en Viña del Mar muestra una oferta turística bastante alta y sostenida a lo largo del año, compuesta por eventos artísticos y musicales de variado repertorio, abarcando desde la música clásica hasta la música contemporánea, museos, cafeterías como puntos de encuentro y de tertulia de amigos, librerías, parques, paseos, “vitriñar” en galerías comerciales, entre otros. Su potencial turístico está basado principalmente en los espacios naturales otorgados por playas del Océano Pacífico, complementados con una ciudad con una diversidad de servicios y una buena oferta de espectáculos artísticos, culturales y de vida nocturna en general.

En vista de la existencia de un gran potencial representado por la alta capacidad hotelera y de residenciales de esta ciudad, como así mismo de numerosos congresos que se celebran durante todo el año, se hace evidente la falta de un plan que permita canalizar esta iniciativa como una actividad productiva propia a la ciudad, destinada a esta gran población flotante.

Dentro de los establecimientos educacionales en Viña del Mar se ha implementado un programa sobre patrimonio educativo en las escuelas artísticas, el que tiene la ventaja de poder ejecutarse en un universo cerrado y donde las disposiciones horarias son mayores que en la educación básica en general.

Existen premisas que deben ser desarrolladas de acuerdo a las nuevas tendencias preconizadas por los expertos en la materia. Estas son:

- # El patrimonio cultural no solo se educa, se reflexiona.
- # El patrimonio no solo se enseña, se experimenta

La propuesta estratégica consideró:

### **1. Programa de educación municipal**

- # Elaborar en conjunto con la Subsecretaría Regional de Educación de la V Región, un diagnóstico y propuesta de trabajo a corto y mediano plazo para un programa de patrimonio educativo.
- # Diagnosticar y evaluar la factibilidad técnica de llevar a cabo un programa de este tipo, costos y tiempos involucrados, nivel de impacto previsto.
- # Seleccionar zonas de alto impacto para elaborar un plan piloto desde donde se puedan irradiar conocimientos.
- # Realizar un estudio estadístico cuantitativo y cualitativo sobre las acciones emprendidas por los establecimientos educativos sobre el tema, las horas de dedicación y su potencial.
- # Estudiar la factibilidad de crear un Departamento de Servicios Educativos compuestos por Monitores Patrimoniales, cuya función sea la de prestar servicios especializados en los colegios.
- # Crear una comisión presidida por el Alcalde de la ciudad o la Autoridad Regional correspondiente, que se reúna regularmente para evaluar un conjunto de acciones y o proyectos patrimoniales
- # Crear un fondo concursable de proyectos patrimoniales para las escuelas de la región. Existen 807 escuelas en la V Región y 135 escuelas en la ciudad de Viña del Mar.

### **2. Fortalecimiento de imagen municipal**

Fortalecimiento del patrimonio en la ciudad de Viña del Mar, tanto física como conceptualmente, es una herramienta que puede contribuir a cambiar positivamente la imagen de la administración municipal viñamarina.

### **3. Divulgación del concepto “encanto viñamarino”**

- # La estrategia debe incorporar la forma de poner en aplicación la divulgación del concepto “Encanto Viñamarino”, para que éste sea asimilado por sus habitantes.
- # Para ello se hace necesaria una acción de valorización e interpretación patrimonial. Los objetivos de realizar esta interpretación son:
- # Ayudar al visitante a desarrollar una profunda conciencia, apreciación y entendimiento del lugar; la experiencia debe ser enriquecedora y agradable.
- # Alentar al visitante y educar al uso adecuado del recurso, destacando la originalidad del lugar, recorrido u objeto, que requiere a su vez un comportamiento especial.

≠# Minimizar el impacto humano sobre el recurso en una amplia variedad de formas. (zonas frágiles o de uso intensivo, recorridos).

≠# Promover una comprensión pública de los fines y actividades de una institución.

#### **4. Desarrollo del patrimonio intangible**

≠# El concepto de patrimonio también comprende una parte no concreta y que por tanto no puede ser interpretada o mostrada de la manera antes descrita. Para comprender el “Patrimonio Intangible”, es necesario entender su definición como un concepto amplio y evolutivo, percibiéndolo como el resultado de múltiples condiciones, destacándose entre ellas las siguientes:

4# Es una Creación Humana.

4# Forma parte de un individuo o de un grupo humano (desde punto de vista antropológico y sociológico).

4# Es un acto o evento que no se traslada y no se toca. Actualmente, el uso de la tecnología (grabadoras, videos, filmaciones, fotografías, etc.), permiten conservar este acto o evento que antes se transmitía exclusivamente por tradición oral.

4# Tiene que ver con lugares geográficos y con la intemporalidad.

4# Antropológicamente, se relaciona con las iniciaciones de los individuos dentro de sus respectivos grupos humanos (cumpleaños, bautizos, fiesta de 15 años, etc.)

4# Son tradiciones que forman parte de la cosmovisión del mundo de los respectivos grupos humanos.

#### **5. Integración de Políticas de Planificación**

≠# Además de su internalización y recuperación del concepto patrimonio entre los habitantes, este debe ser integrado como una variable en la política de planeación de la ciudad.

≠# La conservación de tejidos inmobiliarios existentes, se ha considerado tradicionalmente como un freno al desarrollo urbano en ciudades emergentes o en aquellas en que el testimonio construido del pasado no ha ocupado un lugar preponderante dentro de la memoria colectiva.

≠# En los inicios del siglo XXI, las ciudades chilenas están dotadas de un número de infraestructuras y de edificios de viviendas mucho mayor que en el siglo precedente, por lo que hoy en día, tal como ocurre desde hace décadas en Europa, el objetivo no se centra en la producción sino en la gestión y reordenamiento de la edificación existente.

≠# Partiendo de esta premisa, el Patrimonio construido en su sentido amplio, debe recuperar un sitio de preferencia dentro de la problemática urbana actual. Numerosos ejemplos en el extranjero avalan esta hipótesis, pues el procedimiento de “demolición y reemplazo por construcción nueva” tan en boga en las décadas pasadas dentro de las ciudades, implica efectos laterales nefastos, tales como:

4# El abandono de la ciudad por sus habitantes de origen.

4# La pérdida de la trama urbana como unidad de control del crecimiento en altura de las construcciones. Esto se traduce en una ruptura de escala importante entre las construcciones nuevas y la edificación existente.

4# El aumento de la delincuencia y de vandalismo en los barrios aledaños a las obras de construcción de los grandes conjuntos.

4# Sobrecarga de la infraestructura vial y de servicios, por aumento excesivo de la población sobre un terreno reducido.

4# Congelamiento del dinamismo de la ciudad durante el proceso de producción (tiempo de la compra, demolición y construcción)

⌘# Los proyectos inmobiliarios, por su tamaño, producen como resultado que estos sectores queden desiertos y generan una imagen de abandono, o de “ciudad bombardeada” que daña el dinamismo de los barrios aledaños.

## **6. Sistematizar Experiencias**

⌘# Se realizó una experiencia previa de intervención en el Castillo Wulff, marcando un punto de inicio importante dentro del contexto municipal viñamarino, al materializar con pocos recursos la rehabilitación y búsqueda de un nuevo uso para edificios existentes. Esto planteó un nuevo desafío previo, que es cómo darle continuidad, y replicar la experiencia adquirida en la intervención del Castillo Wulff, para que sea aplicable en los otros edificios a intervenir.

⌘# Algunas respuestas pueden encontrarse en el análisis previo de la operación de rehabilitación del Castillo, donde se pone en valor tres elementos que aseguran el éxito de estas intervenciones:

4# Compartir y asociar la responsabilidad de la rehabilitación con el mayor número posible de actores públicos y privados.

4# Utilizar el máximo de recursos de oportunidad, que tiendan a financiar la rehabilitación de las obras.

4# Identificar un uso apropiado, que justifique la rehabilitación de los edificios.

⌘# La experiencia europea nos muestra que los ejemplos más exitosos concilian estas dos acciones de intervención dentro del tejido urbano actual. De este modo, la rehabilitación de edificación existente, se apoya en la ejecución de obras nuevas en centros urbanos.

⌘# En lo que respecta al contexto viñamarino, esta estrategia resulta importante para abordar dos temas mayores del contexto: consolidar una acción sobre los edificios históricos y encontrar soluciones para superar la pobreza de sectores desfavorecidos.

⌘# En este sentido se identificaron tres variables que pueden conectarse entre sí, para obtener un plan de acción de alto impacto social y cultural:

4# La actividad de rehabilitación de edificios históricos requiere una gran cantidad de mano de obra, tanto la formada en los oficios tradicionales como aquella sin especialidad para las tareas de preparación.

4# Los costos de esta mano de obra especializada son altos, o bien las especialidades requeridas no existen dentro del mercado local.

4# Existe una gran cantidad de personas que viven en los cerros colindantes que no tienen trabajo ni formación. Ellos constituyen un grupo heterogéneo de hombres y mujeres de diversos grupos etarios, cuyo anhelo es encontrar una oportunidad que les permita mejorar su calidad de vida.

4# La Municipalidad puede jugar un rol crucial aprovechando su proximidad a las diversas necesidades, tanto de empleo como de mano de obra. En este sentido, la formación de mano de obra de especialidades, dentro de sectores de la población más desfavorecidos, puede aportar una solución concreta a un problema social cuya dimensión cuantitativa aumenta día a día. En efecto, una formación adaptada puede contribuir a aportar el descubrimiento de una nueva vocación, el aprendizaje de un oficio para aproximadamente un tercio de los participantes, y una solución económica temporal conveniente para el grupo social que se inscriba en la experiencia.

En forma paralela, dentro de las proyecciones a poner en marcha para buscar nuevas fuentes de financiamiento, podemos sugerir la búsqueda de auspiciadores que se interesen en asociarse a esta dinámica urbana. Ellos obtendrán un beneficio económico, pagado a través del aumento de la imagen pública de su empresa.

Finalmente, podemos destacar la iniciativa de promover la creación de “Zonas Típicas” en la ciudad de Viña del Mar, como una muy buena señal que se entrega a los organismos y diversos ministerios, confirmando de este modo la voluntad municipal de inscribir a la ciudad dentro de una política sustentable de protección del patrimonio construido.

## **7. Intervención en áreas verdes**

Surge la necesidad de resolver cómo incorporar esta dinámica en torno al patrimonio arquitectónico en la intervención sobre los parques y espacios verdes.

Este planteamiento nace de la experiencia del manejo de Recursos Naturales y de los Parques Nacionales y tiene un origen compartido entre experiencias Inglesas, Canadienses y Norteamericanas, después de 20 años y publicaciones interpretativas sobre Patrimonio Natural, Manejo de comunidades indígenas etc.

Entre los años 1999-2000, se llega a un consenso de terminologías y se empieza a trasladar su uso a las ciudades donde se inicia como disciplina. Ha tenido auge en Estados Unidos y España.

El director del “Parque Natural de Doñana” de la Región de Andalucía en España, escribe sus comentarios sobre los visitantes de esta reserva natural... “Descubrí, con sorpresa, que para entusiasmar a la gente no eran imprescindibles el calemón (ave zancuda de la familia de las grullas) o la cerceta pardilla (ave de la familia de los patos). Se podían enamorar del murmullo del viento”.

Las corrientes arquitectónicas contemporáneas han influenciado enormemente la intervención constructiva en cualquier tipo de espacio, ya sea natural o construido. Comentarios como los que se reproduce en el párrafo anterior sobre el “Parque de Doñana”, nos indican en forma inequívoca la existencia de un universo a explorar sobre los recursos explotables en forma simple y natural, sin recurrir al argumento sofisticado de la producción construida del espacio.

En este tema podemos destacar que la ciudad de Viña del Mar, cuenta con amplios parques y jardines, cuyo tratamiento como valor patrimonial debe plantearse. Sin embargo, uno de los principales problemas de este tipo de espacios abiertos es su mantenimiento y su uso constante por la población.

Actualmente, se logra una buena valoración de estos espacios pues se incentiva a la población para que los use regularmente, reduciendo así la imagen de espacio sub-utilizado, abandonado y de alto costo no justificado para la comunidad.

A modo de ejemplo, podemos mencionar tres iniciativas, que pueden ser fácilmente implantadas en los parques viñamarinos:

€# Implantar Huertos Infantiles Pedagógicos en Parques públicos.

- # Invitar la Ciudad a la naturaleza.
- # Acciones de animación en espacios públicos: el caso de la hoja muerta, se trata de eliminar el concepto de desecho o basura que comúnmente se le otorga a las hojas caídas de otoño, transformándolas en la materia prima de una instalación temporal en donde se utilizan para instalaciones y juegos infantiles.

Con sus parques, la ciudad de Viña del Mar tiene el espacio suficiente para ofrecer a la naturaleza lugares de expresión y de autonomía natural. Su aprovechamiento potencia además el tópico de ser llamada la “Ciudad Jardín”. Finalmente cabe señalar que este concepto moderno de intervención de áreas verdes se aplica actualmente en la mayoría de los parques urbanos franceses, reservando de este modo una fracción de terreno para que la naturaleza pueda expresarse libremente dentro del ámbito urbano.

### **Programación de acciones e intervenciones**

La estrategia se acompañó de un cronograma de ejecución de acciones e inversiones para el mediano plazo. En lo particular incluyó la extensión de los programas de rehabilitación arquitectónica, la consolidación de programas de empleo en torno a la recuperación y desarrollo patrimonial y la elaboración de programas de patrimonio intangible en la forma de usos de espacios naturales y públicos urbanos

La estrategia para la Municipalidad de Viña del Mar, en su búsqueda de una gestión urbana innovadora, que comprenda elementos del desarrollo sostenible, tales como la superación de la pobreza, la recuperación de los espacios públicos y los centros históricos además del mejoramiento de los servicios prestados por el gobierno local, hace confluir estos objetivos en forma coherente y complementaria. Se abarca por una parte la superación de la pobreza en su aspecto más inmediato mientras por otra se aborda el desafío de un desarrollo del concepto patrimonial integral, considerando además de los aspectos propiamente físico-arquitectónicos, los de carácter cultural, natural e intangibles. Se quiere además lograr que Viña del Mar se constituya en un espacio turístico más allá de lo estival, agregándole a lo ofrecido por la ciudad una revalorización de la arquitectura del siglo XX que ella posee, revitalizando el concepto de Ciudad Jardín a través de sus espacios públicos y educando a través de los sistemas formales e informales como una forma de ir asentando la identidad de sus habitantes y su hábitat urbano.

**Resumen**

**DESARROLLO URBANO Y PATRIMONIO EN VIÑA DEL MAR  
MUNICIPIO DE VIÑA DEL MAR, CHILE**

---

**Situación problema:**

La ciudad de Viña del Mar presenta una configuración geográfica particular, cuya claridad planimétrica expresada a en los planos de Viña del Mar, no se refleja en el terreno. No es una ciudad que ofrezca signos claros de orientación para un visitante exterior, a pesar de contar con referentes geográficos mayores: un gran estero que la divide en dos, un borde marítimo, un cordón de cerros hacia el interior. En efecto, el carácter cerrado que posee cada uno de estos sectores, la regularidad y similitud de las calles de la “Población Vergara” y la altura de las edificaciones del borde costero dificultan la orientación de los visitantes, que no logran ubicarse fácilmente dentro de la ciudad.

La trama urbana de la ciudad está compuesta de un “collage” de piezas urbanas de diversa tipología e influencia, todas diferentes entre sí pero cada una con una fuerte identidad.

---

**Objetivos:**

Uno de los grandes desafíos actuales en materia de conservación, consiste en conciliar la adecuada protección de monumentos con la afectación de un uso adaptado que permita al edificio mantenerse vigente. De igual forma, se pretende que esta acción no se circunscriba exclusivamente a las construcciones, sino que además se proyecte a su entorno y a los espacios naturales.

---

**Estrategia:**

La propuesta estratégica de desarrollo urbano y patrimonio en Viña del Mar consiste en declinar la acción de fomento y protección en tres niveles: monumental representativo, entornos de Edificación Homogénea (denominado “identidad ciudadana”) posteriormente encanto viñamarino.

Se aconseja elaborar estrategias que permitan establecer acciones de acompañamiento y de proyección de esta acción multiplicando así la apropiación de los viñamarinos de su patrimonio “Monumental Representativo” como un elemento mayor y de las estructuras secundarias que lo consolidan como ciudad.

El segundo nivel se refiere a la definición de los “Entornos de Edificación Homogénea” o conjuntos armónicos construidos y de espacios verdes trascendentes, que la urbanización actual y las tendencias del mercado han dejado al margen de un adecuado mantenimiento. Estos constituyen parte de la imagen de ciudad, formando parte de la identidad ciudadana del viñamarino.

El tercer enfoque lo hemos denominado “encanto viñamarino”. Este dice relación con la forma de anclar el deseo de preservar los espacios relevantes, costumbres y tradiciones de la ciudad.

---

**Aprendizajes:**

Las potencialidades turísticas de Viña del Mar dependen de la base de recursos turísticos naturales y culturales que posee la comuna y su entorno. Se propone que la ciudad consolide su imagen como el “Primer Centro de Turismo Nacional” durante todo el año.

Existen condiciones internas y externas para consolidar a Viña del Mar como Centro Internacional y Nacional del turismo en Chile y, en particular de la macroregión central del país.

La ciudad posee una excelente imagen turística, reconocida nacional e internacionalmente, caracterizada por: su calidad de vida, su clima mediterráneo, sus atractivos turísticos y su diversidad, sus formas de turismo, su infraestructura de calidad y servicios relativos con el país.

Están dadas las condiciones para transformar a Viña del Mar en una ciudad educada y capacitada turísticamente, con sistemas de información apropiadas para competir con otros centros y ofrecer un servicio turístico sustentable de calidad, abierto al turismo de Eventos Culturales, Ferias y Congresos.

---

**Información disponible en la web:**

<http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm>

<http://www.munivina.cl>

---



## **11. Síntesis**

---

## GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

<b>Nombre</b>	<b>Gestión urbana para el desarrollo sostenible. Departamento de La Paz, Bolivia</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Identificación de ciudades intermedias en el Departamento de la Paz que permitan el desarrollo de una política de gestión territorial, adecuada a los asentamientos humanos respectivos, potenciando sus ejes de desarrollo productivo, mejorando la situación de pobreza presente en el territorio y garantizando una adecuada provisión de servicios.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a>
<b>Nombre</b>	<b>Propuesta Estratégica Integral. Cuenca, Ecuador</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Se presenta , a través de la revisión de algunos programas municipales realizados entre 1996 y 2000, la visión sistémica y estratégica del gobierno local, en orden a generar sinergias de sostenibilidad, desde la acción municipal en la prestación de servicios públicos, la realización de programas focalizados y el cambio en el modo de hacer gestión e incorporar la participación ciudadana como factor integrante y sustancial de esta visión.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a>
<b>Nombre</b>	<b>Descentralización de la Gestión Urbana: Creación de centros de Gestión Municipal. Quilmes, Argentina.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Mejoramiento de la gestión interna de los servicios públicos, y desconcentración de los mismos a unidades territoriales menores con capacidad de proveer servicios, y brindar la atención integral a los ciudadanos de dichos territorios en relación a los servicios administrados. Al mismo tiempo se busca generar un cambio en la calidad de la participación ciudadana.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a> <a href="http://www.quilmesvirtual.gov.ar">http://www.quilmesvirtual.gov.ar</a>
<b>Nombre</b>	<b>Mejora en la gestión de los servicios públicos. Desafío de sostenibilidad y gestión local: Fortalecimiento de la empresa municipal de aseo de Cuenca: EMAC, de la empresa municipal de urbanismo y vivienda, EMUVI y de la empresa municipal de telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado y saneamiento, ETAPA. Cuenca, Ecuador.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Auditoría de gestión y propuesta de mejoramiento en los modelos y mecanismos de gestión, incluyendo estructura organizativa, planes y modalidades de operación. Articulación con la realidad local en orden a preservar y explorar alternativas públicas de gestión con participación activa de la comunidad organizada. Especialmente en barrios con importante población pobre. Estudio de alternativas de modelos de gestión pública de política de vivienda con enfoque social y orientación al autofinanciamiento. Con impacto en la generación de empleo y en la participación ciudadana. En agua potable, particularmente en los sectores rurales, incorporación de participación ciudadana, ajustes tarifarios y organizacionales en orden a optimizar el servicio y buscar su financiamiento.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a> <a href="http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/">http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/</a>
<b>Nombre</b>	<b>Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Creación de centros desconcentrados de entrega de información y recopilación de antecedentes barriales de distintas zonas del territorio municipal, en aras a optimizar la gestión de los servicios públicos la planificación del desarrollo local y la calidad de la participación ciudadana en todas estas dimensiones de la gestión local.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a>



### ACCIONES COORDINADAS PARA LA POBREZA URBANA

<b>Nombre</b>	<b>Bases para una estrategia de acción municipal de superación de la pobreza. Viña del Mar, Chile.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Elaboración de las bases programáticas para la elaboración de una política municipal de superación de la pobreza que logre integrar y dar coherencia al conjunto de actividades de intervención en materia social que se canalizan o se relacionan con las acciones municipales en sectores vulnerables de la población.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a> <a href="http://www.munivina.cl/">http://www.munivina.cl/</a>
<b>Nombre</b>	<b>La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal. Caranavi, Bolivia.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Cambio cultural y de modalidades de gestión municipal para el desarrollo local, con énfasis en el desarrollo productivo y la articulación de los distintos actores relevantes activos en el territorio.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a>

### REHABILITACIÓN DE ÁREAS CENTRALES

<b>Nombre</b>	<b>Recuperación de espacios públicos, Calle Arce. San Salvador, El Salvador.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Estudio de factibilidad para la creación de una entidad civil que articule intereses de los sectores privado y público nacional y municipal, para la gestión y promoción urbana de dicho espacio público, el cual posee una centralidad indiscutida desde el punto de vista urbano patrimonial e identitario.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a>
<b>Nombre</b>	<b>Recuperación de áreas centrales: los mercados. Cuenca, Ecuador.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Estudio de alternativas de mejoramiento de gestión de los mercados centrales, en orden a asegurar su sostenibilidad, incrementar la calidad de los servicios públicos que ellos prestan, involucrando a la comunidad en dichas alternativas. Las potencialidades de mejoramiento proyectan un incremento de la competitividad sistémica de la ciudad y un mejoramiento de la calidad de vida de los actores involucrados directamente.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a> <a href="http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/">http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/</a>
<b>Nombre</b>	<b>Desarrollo Urbano y Patrimonio. Viña del Mar, Chile.</b>
<b>Resumen descriptivo</b>	Catastro del patrimonio arquitectónico, en tres niveles monumental representativo, edificaciones homogéneas que apoyan la configuración identitaria de la ciudad y aquellas zonas que representan el imaginario colectivo de la ciudad a nivel cultural, a nivel de costumbres y tradiciones.  Recolección de esta información a nivel documental, social, y conversacional en orden a promover la instalación de este imaginario colectivo e identidad patrimonial de la ciudad. Incorporación de una política de gestión patrimonial de carácter local.
<b>Más información</b>	<a href="http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm">http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/proyectos/1/7501/inicio.htm</a>



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

manuales

## Números publicados

- 1 América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 6 Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P), N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 12 Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P; LC/IP/L.184), N° de venta: S.00.II.G.142 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 14 El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 15 El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, (LC/L.1617-P; LC/IP/L.194), N° de venta: S.01.II.G.157 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 16 Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-P), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 17 **RETIRADO DE CIRCULACIÓN.**
- 18 Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P.), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 19 International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P.), Sales N°: E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 20 Diseño de un sistema de medición para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arriagada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 21 Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 22 Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G. 135, (US\$ 10.00) 2002
- 23 La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216 ) N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002.
- 24 Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224), N° de venta S.03.II.G.48 (US\$10.00) 2003 [www](#)
- 25 Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P; LC/IP/L.225), N° de venta: S.03.II.G. 51, (US\$10.00) 2003 [www](#)

- 26 Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122 (US\$10.00) 2003  
27 Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114 (US\$10.00) 2003

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana, Daniela Simioni, (compiladora) 2003 (LC/G.2201-P).

Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores) 2003 (LC/G2203).

La ciudad inclusiva en los países en vías de desarrollo, Marcello Balbo (compilador) 2003 (LC/G.2210-P).

---

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia al CELADE, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).



Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....