

DIRECCION DE DESARROLLO Y GESTION LOCAL

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.203
4 de mayo de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME DEL CURSO-TALLER

GOBIERNO MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL *

(Mar del Plata, Argentina, noviembre, 1997)

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

CURSO-TALLER

GOBIERNO MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

Mar del Plata, Argentina, noviembre 1997

Fundación de Estudios Municipales y Sociales - FEMS
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - ILPES/CEPAL

CONTENIDO

	<u>Página</u>
Presentación	1
Introducción	4
Módulo 1. Contexto del desarrollo local y la gestión municipal	7
. Reformas y nuevos escenarios para el desarrollo local	8
. Los gobiernos locales en la región latinoamericana	17
. Desarrollo local y gobierno municipal: el escenario argentino	26
Módulo 2. Desarrollo local y gobierno municipal	30
. Gobierno municipal y medio ambiente	31
. Gobierno municipal y políticas sociales	42
. Innovación y difusión tecnológica	56
. Gobierno municipal y políticas de empleo	61
Módulo 3. Gestión municipal	72
. La organización de la municipalidad	73
. Estilos de gestión municipal	81
. La administración de la municipalidad	89
. La planificación municipal	94
. Instrumentos para la gestión de la inversión	102
. El seguimiento y la evaluación para la gestión	107
Conclusiones	112
Anexos	
1. Programa del Curso-Taller	119
2. Relación de Participantes	120

PRESENTACIÓN

Entre el 23 y el 28 de noviembre de 1996, entre el ILPES/CEPAL y la Fundación de Estudios Municipales y Sociales (FEMS) de Argentina, se llevó a cabo un Curso-Taller sobre **Gobierno Municipal y Desarrollo Local**, en la ciudad de Mar del Plata, resultando un interesante espacio de reflexión a partir de algunos ejes centrales como el crecimiento económico, la innovación tecnológica, el empleo de calidad y la relación que éstos tienen con los municipios, en tanto gobiernos locales.

Las interrogantes acerca de si el municipio puede incidir en el desarrollo, a partir de diseños de políticas que aumenten la productividad y competitividad local y regional, y cómo lograrlo, le dieron marco a las ponencias (todas ellas de excelente nivel) y debates que el presente volumen intenta reflejar y que constituyen un estimulante aporte para pensar en el desarrollo como la resultante de un proceso, impulsado en gran medida, desde los escenarios locales.

Participaron del Curso-Taller, empleados y funcionarios de municipios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, todos ellos, afiliados o hermanos de la Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales (ULAT-MUN).

La presencia de participantes de tan diversos países del continente, permitió relevar experiencias muy valiosas y observar que en América Latina todavía predomina una tendencia a concebir el desarrollo desde una perspectiva concentradora, que se asienta en el rol de las grandes empresas y en sus supuestos *efectos difusores*. Sin embargo, empiezan a observarse intentos de complementar esa visión tradicional con políticas flexibles de acumulación y formas de regulación socio-institucionales, orientadas a crear sistemas locales de empresas.

Sin pretender un grado de exhaustividad que no es propio de esta presentación del evento, es dable mencionar algunos aspectos que fueron mencionados por los participantes y que pueden rescatarse como regularidades en el continente, ya sea en plano de las políticas concretas que se llevan a cabo o en el de los discursos de legitimación:

1. La regularidad en el rumbo de los procesos de cambios se pasa de un municipio concentrado en la atención de servicios muy básicos, a un Estado, que podemos llamar de transición, en el cual se observa la necesidad que el sector público se involucre en la cuestión de la productividad y la competitividad de la región.

2. La vigencia de las tendencias de descentralización de servicios, bienes públicos y cuasi públicos, se transfieren desde niveles superiores a inferiores de gobierno. Ello determina la necesidad de una reingeniería institucional para adaptar las capacidades de los municipios y así absorber y prestar estos servicios.
3. A partir de los puntos anteriores, se plantea la necesidad de adaptar la agenda de los gobiernos locales.
4. Una tendencia que podríamos mencionar como la laboralización del empleo público. Ello constituye una rémora de concepciones flexibilizadoras, hoy en desuso, que afecta la estabilidad y la calidad del trabajo en los municipios del continente. Si aceptamos que los municipios se encaminan hacia formas de prestación de servicios de alta incidencia en la estructura productiva, entonces debemos coincidir en que la calificación y jerarquización del empleo público constituyen premisas básicas de una gestión de calidad.
5. Aunque con menor énfasis que a principio de los noventa, se observa aún un esfuerzo apuntado a equilibrar operativamente a los municipios. Esto es coincidente con la política de estabilidad y no debería ser abandonado, pero debería armonizarse con un diseño de política de desarrollo económico local. La inteligencia de los gobiernos locales tiene un indicador en la capacidad de integrar ambas dimensiones del futuro.

Ahora bien, en el debate sobre el papel de los gobiernos municipales, se puso en evidencia que procesos como la descentralización o municipalización, no se limitan a la transferencia de competencias o de recursos del nivel central al municipal, sino que plantean nuevos modelos de desarrollo que exigen más eficiencia por parte del Estado y mayor participación ciudadana. La administración municipal, por un lado, tiene que satisfacer la demanda emergente de los diferentes agentes sociales locales, lo cual se logra a través de la concreción de un nuevo pacto social, nacido de procesos de concertación. Y por otro lado, tiene que articular la concertación y orientarla hacia objetivos de desarrollo de la comunidad. Como vemos, las reformas y cambios necesarios en el sector público local, no pueden fundarse en una mera actualización de la agenda local: se precisa un cambio de enfoque que posibilite incluir las funciones y estructuras ligadas al nuevo papel del municipio, como promotor del desarrollo económico local sustentable y el empleo productivo.

En otras palabras, el desempleo y la pobreza no podrán superarse esperando el derrame de los beneficios que obtengan las grandes empresas, ni como reflejo del tipo de desarrollo transnacional, con sus apéndices de política sociales asistencialistas. Será necesario complementar las políticas centralistas y sectoriales con otras que planteen la dimensión territorial, los sistemas locales de empresas y las formas flexibles de acumulación y modos de regulación socio-institucionales al interior del territorio.

Esto implica introducir en las regiones la lógica del fomento de la producción local. La capacidad empresarial y la innovación tecnológica son aspectos centrales de esta dinámica, y no pueden ser abandonados a las *fuerzas del mercado*: se requiere una acción políticamente sostenida para estimular las iniciativas locales y regionales de desarrollo y creación de empleo y sentar las condiciones de un entorno sociocultural emprendedor y creativo, proclive al riesgo y al cambio tecnológico. Los gobiernos municipales deben armar el escenario para vincular a los actores, proveer ideas, fuerza para la concertación estratégica territorial y ser, al mismo tiempo, un actor protagónico.

En síntesis, se trata de impulsar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones a partir de las acciones de los gobiernos locales, las empresas, los centros de investigación, los institutos de capacitación de RRHH, y demás actores que componen el tejido productivo de un territorio, generando una infraestructura especializada y fundamentalmente, creando las condiciones de un entorno innovador que se fortalezca y legitime a través de la participación ciudadana y la concertación estratégica intersectorial.

Ofrecemos este material con la pretensión que contribuya a incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, a reestructurar los sistemas productivos, a crear empleos de calidad y a mejorar el nivel de vida de la gente en el marco de un desarrollo integrador y equitativo en América Latina.

Buenos Aires, diciembre de 1997.

ALFREDO N. ATANASOF:

Diputado de la Nación Argentina.

Presidente del Consejo de Administración de la Fundación de Estudios Municipales y Sociales (FEMS)

Secretario General de la Confederación de Empleados Municipales de Argentina (COEMA)

Presidente de la Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales (ULAT-MUN)

RODOLFO S. MARIANI:

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Presidente del Comité Ejecutivo de la Fundación de Estudios Municipales y Sociales (FEMS)

INTRODUCCION

Los desafíos del mundo moderno y en particular, las nuevas condiciones en que se enfrenta el desarrollo de los países latinoamericanos, hacen cada vez más presente el interés de instituciones públicas, privadas y de actores sociales organizados, por encontrar respuestas que sean capaces de abrir nuevos caminos, que aproximen el encuentro de las demandas sociales y expectativas de grandes sectores de la población, con la oferta pública y privada, así como con las nuevas funciones y responsabilidades de los actores y escenarios emergentes.

Se abre no sólo un camino dominado por un modelo de acumulación que parece hacer crujir todo lo que se le cruza, sino también parecen emerger dentro de escenarios que se recomponen bajo la velocidad de los cambios, nuevas formas de hacer lo que ha sido, sin duda, parte de la historia del desarrollo de latinoamérica. Pequeña producción, organización económica flexible, representación gremial, organización sindical, poderes locales, etc, forman parte de la cultura de sobrevivencia, informalidad o de las "minorías" en esta parte del mundo. En el surgir de nuevos actores y protagonismos, la re-emergencia de algunos de estos elementos parece traer bajo nuevos contenidos y desafíos, la necesidad de aprovecharlos mejor.

El Estado no es el único que ha cambiado, aunque algunas voces se levantan reclamando no abandone algunas de sus responsabilidades conocidas, también lo ha hecho la función pública, el propio sector privado e indudablemente la sociedad civil en muchas de sus expresiones ciudadanas. Lo público no sólo ha cambiado de escenario, sino que su propia connotación es motivo de debates académicos, aunque aún sigue siendo terreno para la responsabilidad del estado, por las reducidas muestras de interés o capacidad que emergen desde otros ámbitos.

Las agendas públicas ya no sólo giran en torno al crecimiento de un sector económico u otro, ahora todos se registran como globalizados, siendo la suerte de uno menos interesante en la medida que exista otro capaz de garantizar el aporte que éste hacía. El desarrollo se ha dislocado y transfigurado para convertirse ahora sólo en crecimiento económico, expresión no sólo des-ideologizada, sino atemporal y realidad virtual, medida no sólo en indicadores "macro", sino en volúmenes de venta con tarjetas de crédito u horas hombre dentro de molls. Este nuevo factor gobernante sirve para orientar no sólo qué crece o qué región se globaliza, sino también para apreciar qué región se volatiza bajo niveles de exclusión social, pobreza o simplemente desempleo, en niveles de violencia social, económica y política nunca vistos.

En este cuadro no podía faltar la institucionalidad pública en todos sus niveles y gamas, desde aquéllas que "hacen" las políticas públicas como fieles garantes de los

programas de gobierno, hasta aquéllas otras que actúan como depositarias eficientes de su ejecución, vía el gasto público. Mucho se dice que este cuadro ha cambiado, el estado se “achicó”, la gestión pública cambió de dirección y contenidos y los actores de la política se desconcentraron en el territorio. Mucho de cierto y de virtual hay en este proceso, así como en la pretendida globalización del mundo. No todos se globalizan y reciben los beneficios de ello y aun menos son los cambios que pueden afirmarnos que vivimos en otro tipo de estado, gozamos de los beneficios del mercado o cumplimos a cabalidad nuevos roles.

Lo cierto a medias de todo es que hay nuevos actores, hay nuevos desafíos, hay nuevos procesos, etc., pero a los cuales aún no acompañan las nuevas fórmulas de gestión de la cosa pública. No todo se descentraliza, no todo el poder se desconcentra, no toda función se moderniza, etc. En este mundo “real” que demanda cambios, modernización, nueva gestión, etc. hay una hora para todo, y ésta parece ser la de los municipios, las administraciones vertebradas, las iniciativas locales, etc. ¿Será también la hora para recobrar el protagonismo de los gremios sindicales, como en el caso de los municipales?

Este Taller fue animado, no a descubrir esto último, sino a poner el tema en el tapete. Impresiones de uno y otro tipo se dieron, cada participante construyó sus propias conclusiones y, seguramente, más de uno continuará su propia o colectiva reflexión. La tarea se cumplió en el aula, ahora hay otra que cumplir fuera de ella, en los patios del gremio, en las oficinas del sindicato municipal, en las reuniones con las autoridades municipales u otras y en las simples reuniones de los sindicalistas, donde la suerte del movimiento sindical, forma parte del tema de cada día; ya que el gremio parece languidecer cuando sus socios ralean o cuando se liberaliza el mercado de trabajo, manteniéndose aún la fe o por lo menos la esperanza de buscar una nueva oportunidad histórica, que permita potenciar la fuerza y combatividad sindical hacia nuevas formas de diálogo frente a nuevas formas de conflicto, que se mecen en la incomunicación y la lectura equivocada o inoportuna del nuevo escenario.

El Curso-Taller se hizo y espera hacerse mejor en cuanto surgan nuevas oportunidades. El equipo de profesionales que lo animó lo hizo cargado de sus propias convicciones, percepciones e imaginaciones extraídas de sus balances y experiencias inacabadas en los temas que abordó. Ellos reflejan también el proceso de debate y búsqueda de respuestas en construcción y su participación forma parte de la tarea colectiva de cooperación, que no hay que desaprovechar.

Este Curso-Taller realizado en la bella ciudad de Mar del Plata, Argentina, constituyó un esfuerzo conjunto institucional para ponerse a tono en esta hora de cooperación sin fronteras. ILPES/CEPAL y la FEMS, buscaron animar a sindicalistas de América Latina a compartir sus preocupaciones, posturas, dudas y aproximaciones sobre el nuevo escenario del desarrollo, los cambios en la esfera del mundo del trabajo, la política social, el medio ambiente, la gestión del municipio, etc.

Tres módulos conformaron los ámbitos del Curso-Taller: el primero presentó el contexto del desarrollo local y la gestión municipal, el segundo ubicó el desarrollo local y el rol del gobierno municipal, siendo el tercero dirigido a presentar los elementos de la nueva gestión moderna municipal.

El registro de las exposiciones que sirvieron como material de lectura, forman parte de este documento, que espera ser leído, comentado y ojalá referido en cualquier otro evento.

MÓDULO 1: CONTEXTO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA GESTIÓN MUNICIPAL

REFORMAS Y NUEVOS ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Jorge Salinas

1. Cambios en el escenario internacional

A comienzos de la década de los 80, gran parte de los países de América Latina perciben con mayor nitidez el agotamiento de sus propios patrones de crecimiento. La industrialización por sustitución de importaciones, había sido la forma de buscar la modernidad o de acercarse a la dinámica de la economía internacional. Este proceso que empezó desde los años 30 para unos u otros países, terminará por acelerarse ante la crisis de sobre-endeudamiento externo de los países latinoamericanos y el impacto de una revolución tecnológica de escala mundial, que dará lugar a una reestructuración productiva, organizativa y empresarial.

Este último cambio será identificado como la crisis del fordismo (se derrumba un sistema de producción basado esencialmente en la gran empresa industrial, en la producción lograda bajo economías de escala internas y una organización del trabajo, que sustenta mucho la rutinización de las operaciones y su intensificación, etc.), dará paso a un nuevo paradigma, llamado post-fordismo (cambios sustantivos en la organización productiva y en la gestión empresarial, formas de producción flexible, adaptación de las empresas al mercado sin llegar a grandes dimensiones, etc.) que provocará modificaciones sustantivas en la configuración de las actividades económicas, en la organización económica y social del espacio y en el rol de las sociedades y economías subnacionales o regionales (fragmentación de empresas, configuración de redes locales, competencia y cooperación territorial, etc.).

Si bien no es posible afirmar qué modalidades económicas y sociales producen estos cambios técnicos (impulsados por el dominio de la microelectrónica que favorece el bajo costo de la información), sí lo es, observar las disparidades y diferencias de oportunidades que esto genera para las regiones. Esta situación induce a observar modificaciones en el posicionamiento de las regiones o áreas al interior de los países, en cuanto a su inserción en el esquema nacional e internacional. Esto obliga a cambiar la mirada de la ventaja comparativa estática (pensada en función de la ubicación de los recursos o insumos naturales para la producción) por las ventajas competitivas dinámicas (combinación de ubicación de recursos con accesibilidad al mercado y oportunidad de influir en su gestión), que trae consigo la necesidad de potenciar las capacidades reales y potenciales de una región o ámbito de producción, para lograr un posicionamiento estratégico en su inserción en el mundo productivo.

En este escenario, la dimensión local y los ámbitos económicos y sociales del nivel micro (referido a espacios, tamaños y envergaduras de las operaciones económicas y sociales) “reemergen”, creando nuevas oportunidades para sus iniciativas y potencialidades. Son la clase empresaria de las regiones y localidades, su capacidad innovadora, su capacidad de adaptación y flexibilidad productiva y la capacidad de gestión que demuestren sus actores lo que habrá de permitir operar este escenario. Esto, sin embargo, no es exclusivo de la situación latinoamericana, ya que las experiencias regionales que se ensayan en los países del norte (con énfasis en crear capacidades empresariales locales para hacer frente al desempleo) corrobora esta tendencia.

Las ventajas que viene produciendo este proceso (con grados distintos en cada país), se observan por el lado que al construirse las “ventajas dinámicas” sobre factores socialmente inducidos, las decisiones de todo tipo y especialmente de política económica y tecnológica, permite convocar a los actores y tomar acuerdos con los agentes privados (empresas) y las instituciones públicas locales y regionales, pudiendo recuperarse su protagonismo.

Esta situación no sólo abre nuevas perspectivas en favor de potenciar nuevas capacidades, sino que también crea nuevos desafíos. Esto se produce sobre todo por la forma como se concibe y conduce el “desarrollo” en el mundo moderno, que se traduce en una competencia desprovista del interés social, donde se privilegia el crecimiento económico, se confronta un creciente desequilibrio del medio ambiente y se genera una mayor desigualdad y exclusión social (se estima que 450 personas en el mundo tienen fortunas que suman los ingresos de la mitad de la humanidad).

La nueva estrategia imperante compromete fundamentalmente a través de la acción de los mercados, que operan de manera imperfecta en nuestras heterogéneas y poco ajustadas economías, las diferencias de posicionamiento de las regiones en su inserción productiva y de hecho, alienta procesos de exclusión (que se suman a los ya creados por la diferencia en el acceso a la tecnología), provocando un mayor relegamiento de sectores sociales y productivos así como de territorios, al extremo que puede provocar la inviabilidad de sus economías en el largo plazo, convirtiéndolos en demandantes permanentes de programas asistenciales.

Esta situación, como una muestra de la nueva complejidad que se genera, provoca a través del territorio (como ámbito social, económico, productivo y cultural donde se expresan un conjunto de relaciones, que hacen a las particularidades de los recursos y diversidad de las potencialidades inherentes) el acercamiento del Gobierno Municipal. Este está llamado a enfrentar el nuevo tejido social y económico, alentando y conduciendo a su aprovechamiento, caso contrario, deberá conformarse como el eslabón más débil de la nueva función pública.

La promoción del desarrollo en y de su territorio, es una de estas tareas que no puede hacerse alejada de una reestructuración productiva y del empleo de la tecnología como medio para la búsqueda de procesos mas eficientes y sostenibles técnicamente y con participación de la población.

Este cambio de escenario alentado desde la revolución tecnológica, ha sido acompañado por una serie de reformas (económicas, sociales, jurídicas, etc.) que han modificado el rol y protagonismo de instituciones y actores, dando lugar al surgimiento de nuevas instituciones y prácticas institucionales que han transformado conceptos como lo público, que ya no es el campo de exclusiva intervención desde el aparato gubernamental, sino que alcanza a la gestión de la sociedad civil organizada.

El reordenamiento del Estado ha traído consigo la puesta en práctica de procesos de descentralización política, económica y fiscal, en busca de encontrar mejores caminos para ampliar la eficiencia de la gestión pública y descomprimir la presión sobre los sistemas políticos decisorios que han venido, no sólo mostrando su agotamiento, sino también su alta responsabilidad en el estallido de la crisis del conflicto social.

La nueva función del gobierno municipal en este proceso, le demanda además de su modernización administrativa, el dotarse de nuevos contenidos y prácticas que permitan no sólo estar cerca del mundo real (ésta es una ventaja que le puede permitir aportar a la construcción de estrategias que potencien la calidad de la vida cotidiana, la economía local, la identidad cultural y el compromiso ciudadano), sino aprovechar de éste para forjar el encuentro de expresiones territoriales locales con las regionales y la nacionales.

Los años 90 muestran con mayor claridad la mundialización o globalización (internacionalización y atemporalidad de los procesos) de la producción económica y el comercio e incluso, de los valores sociales, que vía la fórmula del mercado, encuentran la posibilidad de convertirse en "bienes transables" (capaces de ser intercambiados por otros al que el mercado les reconoce similares calidades). Esta década dominada por la velocidad de las informaciones y la presencia de los medios de comunicación informatizados e integrados a redes transnacionales, empieza a mostrar áreas geográficas en el mundo, sectores de la población o grupos de éstos que se integran rápidamente a las nuevas dinámicas productivas o consumistas. Sin embargo, estos signos de la nueva modernidad también permiten ver que existen otras áreas, sectores y grupos (mayores cuantitativa y cualitativamente) que no se benefician de este proceso (pobreza, exclusión social, inequidad en el acceso a los derechos sociales e incluso individuales, etc.) y que incluso, pueden ampliar su vulnerabilidad frente al proceso, dada su débil inserción en sus circuitos productivos nacionales o regionales (casos de las economías campesinas, sectores informales o microempresas de subsistencia), afectando sus capacidades y oportunidades así como distorsionando el real posicionamiento que pudieran alcanzar.

2. Cambios en la visión y gestión del desarrollo: temas, desafíos y responsabilidades

Todos estos cambios no sólo han provocado la necesidad de buscar nuevos paradigmas interpretativos para comprender las perspectivas de la globalización y sus efectos, sino que también han traído desafíos y nuevas responsabilidades, que se ligan con la forma de concebir y gestionar el desarrollo de las regiones y localidades, en el marco de procesos como la descentralización, que aún dan muestras de no romper con el control centralista del proceso de toma de decisiones y de los recursos de la inversión.

Los instrumentos de la gestión de políticas públicas, siguen en manos de las administraciones centrales, quienes no sólo asumen las tareas acerca de los marcos regulatorios, sino que deciden la orientación de las regiones y localidades. Frente a esto, la autonomía de los gobiernos municipales no alcanza a convertirse en un arma estratégica para la acción política, ya que no se acompaña de un cambio en la visión que deje atrás la función administradora, por la de gobierno moderno. Sin embargo, hacia esta dirección se viene caminando cuando se observan no sólo experiencias exitosas de gestión municipal, sino cuando se percibe el inicio de una reflexión sobre el rol de éstos en la vida comunitaria, los problemas del empleo o su vinculación con las administraciones centrales de gobierno.

La gestión como instrumento y estilo de gobierno, empieza a cruzar la práctica municipal, provocando no sólo el encuentro con otros actores dentro y fuera del gobierno municipal, sino encarando la búsqueda de soluciones a la crisis de los conflictos surgidos, emprendiendo acciones para la creación de nuevas relaciones de cooperación y colaboración. La coordinación como práctica de gobierno también merece gradualmente el interés de las autoridades y sus "clientes" al percibirla como una vía para provocar el acercamiento, la discusión o medidas concretas como el cofinanciamiento, descubriéndose la potencia de este proceso para ampliar las iniciativas locales.

La articulación de competencias, responsabilidades y decisiones en temas concretos que cruzan el interés de más de un municipio o más de un actor del territorio municipal, empieza a ser percibido como una práctica que puede propiciar la convocatoria institucional de entidades afines a la política o al mercado. Articular como sinónimo de buscar la subsidiaridad, no resulta ajeno a la práctica gubernamental moderna y va siendo incorporado al encuentro de actores ligados principalmente a la función pública.

Al empleo de instrumentos de gobierno hay que sumarle la construcción de agendas de desarrollo del territorio municipal, que aunque siendo aún pocas, evidencian la comprensión de nuevas dimensiones que cruzan la responsabilidad del desarrollo, frente a lo que se conoce tradicionalmente como la función municipal.

La heterogeneidad, la diversidad, la multiétnicidad o la pluriculturalidad, son algunas muestras que el reconocer ello, implica ensayar una nueva mirada a lo que sucede en los ámbitos y áreas de influencia de los territorios municipales. El concepto de espacio viene cambiando, para dar paso a la noción de territorio como elemento para planificar las acciones del gobierno municipal.

El concepto de ciudadano empieza a adquirir una nueva dimensión y a dotarse de nuevos contenidos, pasándose de la idea de beneficiario de la acción del Estado, al co-responsable de las acciones en su territorio. Esto contribuye a pensar que la democracia como sistema político, marcada por la tradición del ejercicio electoral, puede alcanzar nuevas expresiones. A ello colaborarán: la práctica del encuentro de actores, la negociación y concertación de intereses, la construcción de proyectos sociales, así como la participación de los agentes del territorio municipal, en la solución de problemas que son compartidos desde su perspectiva de ser demandas reales. Las agendas de gobierno no sólo ubican dimensiones locales o regionales, reconociendo sus particularidades, sino que también empiezan a cruzarse con preocupaciones que hacen a desafíos de mayor envergadura en el mundo moderno. Medio ambiente, pobreza, empleo, redistribución de los ingresos, políticas sociales, innovación tecnológica, etc., empiezan a formar parte del vocabulario de las reuniones de autoridades y población civil. Detrás de ello surgen fórmulas nuevas que casi siempre, resultan distintas a las que se formulan desde los centros de la política pública e incluso, de los agentes del mercado.

Algunos puntos que hacen a estas nuevas agendas comprenden, de manera resumida, preocupaciones que cubren aspectos como: políticas redistribuidas, cambio en la orientación de las políticas públicas, recuperación del protagonismo de la actividad industrial, integración y articulación del territorio municipal y creación de prácticas institucionales para la concertación o el pacto territorial.

Todo esto hace a una nueva cultura que viene emergiendo organizadamente sobre la base de la participación popular, la participación ciudadana u otras fórmulas que ensayan los gobiernos municipales y las organizaciones sociales, principalmente a partir de sus autoridades o líderes sociales, que permiten recuperar parte de las memorias colectivas de organización y movilización social, alentando procesos cargados de nuevos contenidos sociales y políticos.

3. Roles del Estado, mercado y sociedad

El nuevo escenario inscrito en los procesos de descentralización y desconcentración de la función pública, se complementa con la acción de la empresa privada, el capital extranjero y la actuación de los actores institucionales emergentes en la vida política, económica y social de las regiones, localidades y la nación. Ninguno de ellos puede explicarse por sí solo y al ser parte de un mismo proceso que los crea (el de la acumulación económica) resultan complementarios o subsidiarios de los otros.

El mercado ha sido elevado a la categoría de fetiche, asignándole la responsabilidad y capacidad de convertirse en regulador de todos los procesos transables, olvidándose que sus imperfecciones terminan por convertirlo no sólo en un instrumento ineficaz, sino contrario a los propios intereses de quienes lo sostienen.

Este mercado no sólo viene siendo empleado para orientar la producción de las regiones y su destino final, sino también para perfilar un tipo de hombre y sociedad que la sostenga. De esta manera, se explica cómo ciertas regiones con un potencial dominante (ejemplo artesanía o turismo) terminen “convirtiéndose” por obra de la publicidad e incluso, por la fachada que adoptan, en regiones turísticas o artesanas, creándose el riesgo de basar sus iniciativas sólo en estos rubros, descuidando otras potencialidades.

La operación del mercado hay que verla positivamente por el lado de lo que trae consigo la competencia. Para nadie es contrario que se aliente la producción, la transformación o la comercialización, sin embargo, esto puede ser rechazado cuando el mercado al operar promueve o establece formas monopólicas u oligopólicas, que terminan no sólo afectando los procesos legítimamente promovidos, sino negándolos. Son estos casos los que provocan en regiones o localidades los mayores perjuicios (al fomentarse economías de enclave como en el caso de las maquilas en muchos países); ya que la acción del gobierno municipal no alcanza a ser suficiente para enfrentar la legislación que las ampara o no las prohíbe y menos para confrontar a los responsables que aparecen diluidos bajo formas empresariales tipo redes o simplemente coludidas con los aparatos administrativos que asienten a manejos reñidos con el bienestar común.

El Estado por su lado, se hace visible sólo cuando la acción del mercado o la suya propia (por acción u omisión), provoca reacciones que lindan con la crisis del conflicto social.

La práctica de la coordinación pone a prueba (con los mismos resultados) que cuando los involucrados siguen lógicas distintas, es imposible encontrar puntos de contacto que permitan salir de la crisis y menos, solucionarla concertadamente.

Sólo cuando empresas vinculadas a los sectores energéticos (casos de empresas privatizadas en el área del agua potable, luz, teléfonos, etc.) han comprometido la reacción de importantes sectores de la población (sea por elevación de tarifas, comprometer administración de recursos públicos, etc.), ha surgido la figura del estado, actuando para evitar la acción monopólica privada (caso contrario habrían pocos argumentos para rechazar lo que se llamó el monopolio de las empresas estatales) o intentar reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente o la gestión de los recursos naturales.

La sociedad civil, por su lado, aún permanece distante de muchas iniciativas del gobierno municipal, desresponsabilizándose de alguna manera de tareas de y en su

territorio. Si bien es cierto que sus demandas sociales han estado alejadas de la acción del Estado (vía inversiones), su intervención en la vida pública, especialmente regional o local, ha estado impregnada de un sentimiento reivindicativo y excluida de serlo propositivo y gestor. A esto ha influido sus formas de organización y los principios que impulsaron su legitimización social, que hicieron de la vida social comunitaria algo excluido de la responsabilidad del gobierno municipal, alejando también la visión de la política como un campo de derecho privado distinto a los contenidos de la gestión pública local.

La pobreza, la exclusión social o el hecho de encontrar dónde materializar la demanda social, abre oportunidades para el encuentro de la sociedad civil con su entorno institucional mayor. Le corresponde a los gobiernos municipales crear este entorno o recrearlo, haciendo que éste no se limite a un espacio de “nuevas instituciones” en el territorio (casa comunal o barrial, centro de promoción del microempresario, etc.), sino que alcance a la creación de prácticas institucionalizadas.

4. Articulación de los procesos: local, regional y nacional

Este tema siempre aparece recurrente cuando se trata de buscar argumentos para garantizar el éxito de cualquier gestión de gobierno. Sin duda que el simple hecho de reconocer que los procesos cruzan el espacio político-administrativo, la estructura establecida y las prácticas instituidas, es un paso en favor de no perder de vista que la autarquía no es posible como gestión de cualquier territorio.

Un primer esfuerzo a reconocer es que de seguir esta línea, se acepta, se piensa, ordena y actúa en esta dirección: de arriba hacia abajo. Por tanto, el tema quizás no sea sólo “articular los procesos” (en esta forma ni tampoco en otra), sino verlos en la operación de conjunto, tocando estas dimensiones, cualquiera sea su momento o su forma, cuidando que lo local no se convierta en una panacea, promoviendo sin embargo, su vinculación con lo provincial o regional (no mencionamos lo nacional, porque esto parece ser aún en muchos países, la fórmula intocable) para convertirla en “carta de garantía” para cualquier acción; ya que caso contrario, muchos esfuerzos pueden terminar siendo invalidados.

La articulación como proceso técnico-administrativo tiene sus propias normas reglamentarias, que definen claramente las instancias involucradas e incluso, los momentos para esto (ejemplo son los sistemas de inversión pública o planificación). La articulación como condición para alcanzar legitimidad de la decisión tomada, es otro campo. Este cae en el estilo de gestión del gobierno municipal y opera más que en base a disposiciones oficiales, a prácticas establecidas. De esta manera, la articulación puede convertirse en medio valioso para establecer pactos o alianzas de diversa índole, contribuyendo no sólo a la transparencia de las gestiones y operaciones públicas y el éxito del objetivo o producto buscado, sino en la confianza de la sociedad civil que debe intervenir en el control de los procesos.

La articulación como proceso político institucional, supera ambas situaciones (técnica o coyuntural), para convertirse en parte de la gestión del desarrollo territorial. Esto será posible cuando la acción que se emprenda, sea resultado de una propuesta establecida (plan del gobierno municipal), se conozcan productos temporales que justifiquen lo que se articula y con quién se hace. Esto transparenta mejor el hecho que se articula algo y para algo y que no basta sólo con la práctica institucional administrativa de relacionarse jerárquicamente o por razones de subordinación.

Esta dirección se inscribe en las prácticas de gestión modernas y a los contenidos de cómo hacer del desarrollo local, más que una propuesta o símbolo emblemático, un instrumento y propósito a donde dirigir la acción de los actores del territorio municipal. Este desarrollo local deberá cubrir básicamente tres dimensiones: la económica, donde los empresarios usan sus capacidades y ventajas dinámicas para organizar sus factores productivos y alcanzar a ser competitivos en los mercados; la socio-cultural, donde los procesos que se impulsen deben asentarse en los valores, instituciones e institucionalidad del medio donde emergen; la político-administrativa, donde el territorio se convierte en el entorno o referente creador de las condiciones, que potencien las capacidades locales y armonicen su articulación con otras dimensiones territoriales y políticas.

BIBLIOGRAFIA

AGACINO, Rafael. "Cinco ecuaciones virtuosas del modelo económico Chileno y orientaciones para una nueva política económica". *Programa de economía del trabajo / PET Dic.95*

ALBURQUERQUE, Francisco. "Factores decisivos y rasgos diferenciadores del desarrollo económico local". *ILPES / LC / IP / R.161, nov.95.*

ESCOBAR, Santiago /Solari, Ricardo. "El municipio y la democracia moderna". *Revista Nueva Sociedad, No. 142.*

GATTO, Francisco. "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva". Documento "Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales". *ILPES/Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica.Chile, 1995.*

MARGARETE KEINERT, Tania/De Castro Silva, Claudete. "Globalización, estado nacional e instancias locales de poder en América Latina". *Revista Nueva Sociedad, No. 142.*

Mortimer, Michael. "América Latina frente a la Globalización". *CEPAL/Rev. Desarrollo Productivo No. 23, 1995.*

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REGION LATINOAMERICANA

Catalina Victory

Introducción

La actual crisis económica de carácter estructural (nos hallamos ante la modificación del modelo de organización económico-social), conlleva una situación donde el desempleo, el bajo nivel de vida y el desarrollo de formas salvajes de supervivencia alrededor de la economía sumergida e informal, son problemas constantes y de carácter urgente. Así lo reflejan nuestras calles, nuestras plazas, nuestras comunas. Ante esta situación de crisis económica, es necesario un cambio de sensibilidad para adaptarse a la nueva situación y para evitar que el municipio vivido y el municipio administrado sean productos de "constelaciones culturales diferentes".

Parece existir una gran coincidencia en valorar que los grandes planteamientos, resultan incapaces de resolver los problemas derivados de la crisis económica y que es necesario descender a la microeconomía para empezar a buscar un inicio o principio de solución. La escala local permite constatar un conjunto de problemas económicos y sociales imposibles de detectar desde una escala superior. Surge así una nueva visión del municipio como un territorio, donde se realizan un conjunto de intercambios y actividades de carácter económico y social, que pueden ser susceptibles de incentivación y de promoción por parte de la municipalidad.

Dicho esto, ¿cómo pueden las municipalidades abordar estos nuevos retos y desafíos?. ¿Cuáles son los elementos que caracterizan a la municipalidad en la región latinoamericana?.

Abordaremos estas dos cuestiones, primero, caracterizando las municipalidades en sus aspectos de competencias, tributarios, organizativos etc., y posteriormente, analizando cómo la institución municipal tiene que adoptar estrategias y políticas para asumir el papel de gobierno local como organización territorial del Estado.

1. La Municipalidad: representación política, competencias, recursos y organización

La planta o mapa municipal latinoamericano en relación a su población total, es claramente deficitaria, y aunque el número de los municipios en los años 1980 a 1990 ha aumentado, aún el número de ellos es insuficiente y con grandes desequilibrios al interior de los países. Sirva a modo de ejemplo que en Europa hay un municipio por cada 199 Km de territorio y 122.682 municipios para 571.500.000 habitantes; mientras

que en la región latinoamericana hay un municipio por cada 1.338 Km de territorio y 15.600 municipios para 439.300.000 habitantes.

La clasificación de los municipios latinoamericanos por tramos de población, arroja los siguientes resultados: el 80% de ellos tienen menos de 25.000 habitantes y un carácter rural y sólo alrededor de 70 municipios tienen más de 500.000 habitantes.

La Institución Municipal corresponde al modelo de municipio hispano, habiendo sido adoptado sin mayores innovaciones y sin confrontarlas con la realidad regional. La institución se caracteriza por estar constituida por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente, prefecto etc. y por un organismo colegiado constituido por concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos.

Prácticamente en todas las constituciones políticas de la región se reconoce la garantía institucional de la autonomía de los municipios, sin embargo, es necesario distinguir entre la retórica y la realidad de ésta, ya que la cultura política latinoamericana es muy centralista.

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

2. Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática

Los concejales se eligen en los países de la región mediante el sistema electoral de Hondt, siendo cada municipio una sola circunscripción. Las únicas excepciones son Panamá, donde se utiliza el sistema de las mayorías basado en circunscripciones electorales de nivel submunicipal y Venezuela, donde la reforma de 1992 introdujo un sistema mixto bajo el cual dos tercios de los concejales, son elegidos al estilo anglosajón y el tercio restante, en forma proporcional.

Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto y el alcalde, mediante votación popular y directa en algunos países de la región, sin embargo, la mayoría de los alcaldes son elegidos por el concejo municipal. Los mandatos electorales tienen una duración entre dos y seis años y las elecciones municipales coinciden en diez países con las de carácter nacional. En Bolivia, Brasil, Chile,

México, Paraguay y Perú, siempre se han realizado elecciones en fechas diferentes de las nacionales.

El punto de partida para la elección municipal, es la determinación del número de concejales, en proporción al número de residentes/habitantes. Este parámetro de análisis en los sistemas latinoamericanos, nos lleva a decir que el número de concejales por ciudadano es muy reducido, ya que varían entre un mínimo de cinco en la mayoría de los países y municipios, y un máximo de sesenta en el caso de la municipalidad de Buenos Aires. Estos límites al número máximo de concejales, ha producido un gran déficit democrático, sobre todo en los grandes municipios donde el coeficiente de ciudadanos por concejal, varía entre 20.000 y 80.000 habitantes. En terminos comparativos, estas cifras son extremadamente altas. En las municipalidades de los países europeos y en las de los países anglosajones, las relaciones de ciudadanos por cada concejal son inferiores, ej. Francia, 110 habitantes por concejal; Suecia, 270 habitantes por concejal; Alemania, 400 habitantes por concejal; Estados Unidos, 490 habitantes por concejal; España, 602 habitantes por concejal; Japón, 1.600 habitantes por concejal; y Gran Bretaña, 1.800 habitantes por concejal.

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

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

3. Competencias y recursos

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

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

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

Los procesos de municipalización son de carácter homogéneo, sin tener en cuenta las capacidades de los municipios, y sin estar acompañados de una reforma fiscal que garantice el ejercicio de las competencias. Aunque las transferencias fiscales han aumentado desde mediados de los años 80, éstas no han conseguido disminuir la enorme brecha en el nivel de prestación de servicios públicos entre las municipalidades con o sin recursos.

Uno de los elementos que caracterizan la gestión económica de las municipalidades, es su capacidad de generar recursos propios a partir de los impuestos, tasas y transferencias que posibilitan los códigos o regímenes municipales. La posibilidad de su generación depende fundamentalmente de disponer de un catastro actualizado, para así poder ejercer una presión fiscal sobre la propiedad, y la de disponer de una dinámica de actividad industrial y comercial, es decir, de un desarrollo económico y social y ejercer así una presión tributaria sobre ella. Ambos elementos escapan hoy por hoy de las manos de las municipalidades de la región, ya que los catastros en la mayoría de los municipios o no están actualizados, o no reflejan los valores de mercado o prácticamente no existen; y en cuanto al desarrollo económico y social, éste se halla localizado generalmente en pocas comunas que son las que concentran la riqueza.

4. Organización y dimensión administrativa

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

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

5. La Institución Municipal: de administración a gobierno local

Es cierto que los municipios han comenzado a tener más importancia política durante los últimos diez a quince años. Esta revalorización del municipio ha sido consecuencia de los procesos de democratización, reformas del estado, descentralización y desconcentración administrativa, así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza.

Sin embargo, el municipio latinoamericano no está consolidado, con la descentralización se ha visto fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin el traspaso correspondiente de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados. El proceso de democratización ha creado mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, pero con escasa capacidad de respuesta a las necesidades de la población.

Los municipios son instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitados en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. Y, en muchas ocasiones, con poca claridad sobre su rol en la vida política del municipio.

Por todo ello, ¿cuál es el rol de la municipalidad en la vida política local?, ¿qué funciones tiene que asumir para pasar de una administración a un poder político?

En primer lugar, es clave una comprensión de la vida local, de manera que tanto los cambios como las innovaciones, tengan en cuenta los rasgos culturales y mecanismos de funcionamiento particulares de la sociedad local.

La perspectiva de gobierno local abarca no sólo las instancias gubernamentales (municipio, gobierno regional, instancias locales del gobierno central), sino a los actores que están fuera de la esfera del Estado: empresariado local, nacional e internacional; partidos políticos, movimientos sociales, ONGs, etc. Además incluye las relaciones oficiales y jurídicas, así como las de carácter informal basadas en la cultura y en la vida política local.

Las estructuras administrativas, políticas y sociales no se han adaptado a los cambios en la realidad del municipio latinoamericano, realidad que se expresa tanto en una economía cada vez más globalizada, como en el empobrecimiento y polarización de la sociedad civil, resultado de los cambios económicos mundiales y del ajuste estructural. Por ello, el desarrollo sostenible del municipio latinoamericano implica una incorporación efectiva de los conflictos sociales y de las demandas emergentes de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión del desarrollo, por parte de la municipalidad.

La nueva manera de gestionar el municipio, implica la construcción de un municipio democrático; el pensar de manera estratégica la dimensión política y económica del municipio, considerando su inserción en el ámbito global, nacional, regional, local etc. La gestión de los servicios públicos deben encararse bajo principios de eficacia social y eficiencia administrativa; constituyéndose en una instancia de gobierno que responda a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito.

El gobierno del municipio implica tener un proyecto de éste, la creación de una visión compartida con los actores públicos y privados y un compromiso de largo plazo para su ejecución.

Dos aspectos relevantes requiere el ejercicio político por parte de la municipalidad: la ciudadanía y la relación de la municipalidad con las otras instancias del Estado en el ámbito local.

Existe una ciudadanía latente en América Latina que se hace visible en circunstancias particulares: en situaciones límites (como desastres naturales, emergencias locales, crisis políticas, carencias extremas); en las elecciones; en movimientos sociales urbanos; en celebraciones o conmemoraciones patrias, etc.

¿Cómo activar y desarrollar esta ciudadanía?

Primero, hay que lograr que las personas se identifiquen positivamente con el lugar donde viven y su historia, de manera que cada habitante se sienta actor o heredero de la misma. Y en el caso de que esta identificación positiva no exista, hay que comenzar a construirla, utilizando los hitos físicos espaciales (plazas, monumentos, espacios públicos etc.), generando una cultura propia a través de campañas, fiestas, eventos etc. y por supuesto, asegurando una dotación básica de bienes y servicios.

Segundo, hay que desarrollar el interés por incidir en la vida del lugar y valorar la satisfacción personal que puede tener una acción que influya positivamente en la comunidad por pequeña incluso, que sea su impacto. La municipalidad tiene aquí un rol protagónico, ya que puede propiciar este interés por incidir en la vida local, estableciendo mecanismos de participación (apertura al público de los debates, referéndums municipales, publicidad de las sesiones del concejo, oficina municipal de información, mesas territoriales de coordinación, consejos de participación, promoción de las asociaciones ciudadanas, etc.), donde realmente otorgue poder a la población, en la gestión de los servicios, negociación y la realización de actividades conjuntas (no existe tradición y cultura de que una agrupación de base discuta, negocie un proyecto, y llegue a un acuerdo con un concejal o varios de la municipalidad). La municipalidad debe comunicarle a la ciudadanía no sólo sus deberes, sino sus derechos en la gestión, y el ciudadano no sólo ha de votar, sino ocupar los canales que le posibilitan incidir en el municipio.

Tercero, el nivel local es un espacio que posibilita la diversidad y la identidad, por tanto, su expresión es el pluralismo político e ideológico. La municipalidad ha de ser una fuente impulsora del fortalecimiento de actores políticos no tradicionales y la posibilitadora de un nuevo campo político para la democracia.

6. Relaciones de cooperación entre las municipalidades y el Estado

La municipalidad como parte integrante del Estado y referente territorial para la prestación de los servicios, requiere que los recursos en manos del Estado central (que los coloca en situación de dependencia económica, les quita maniobra política y genera mecanismos clientelares), sean objeto de una reforma fiscal, esto es, que a la descentralización política se acompañe la descentralización fiscal.

El municipio es un lugar de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, donde se deben articular intereses y negociar políticas en distintos niveles. Además, no hay que olvidar que muchas de las competencias de las municipalidades son compartidas o concurrentes con otras administraciones, y que las capacidades económicas y de gestión de éstas, dependen de la cooperación con otras instancias públicas. Por ello y a objeto de establecer una gestión racional, se requiere establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las administraciones implicadas, así como programas de solidaridad fiscal que tienen su justificación en el compromiso que tienen las

administraciones supralocales de garantizar la prestación de servicios esenciales en un ámbito territorial.

La existencia de planes directores de inversiones locales, como mecanismo para impulsar la coordinación de todos los sectores implicados en el territorio, con las obras y servicios de competencia municipal, es entre otros, un imperativo racionalizador. Solidaridad y autonomía han de ser los principios inspiradores en la gestión de estos planes o instancias para la coordinación.

Conclusiones

La capacidad de gobernar requiere de un Estado descentralizado que haya traspasado poder real al municipio y que éste lo ejerza con capacidad de mando y liderazgo, coordinando la toma y ejecución de sus decisiones. Un municipio requiere tener definidas sus prioridades y estrategias; y actuar como ámbito de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, articulando intereses y negociando políticas de distintos niveles; ejerciendo la autoridad y liderazgo para ejecutar políticas, programas y proyectos.

BIBLIOGRAFIA

Borja, Jordi; Calderón, Fernando; Grossi, María; Peñalva, Susana (1989) - "Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina", CLADSO, SUR, CEUMT, Barcelona.

Coraggio, J.L (1991) - "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina", Cuadernos del CLAEH, Montevideo, Uruguay.

Mayoral Lobato, Juan (1992) - "Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local. Iniciativas regionales madrileñas S.A." (IRMASA), Fundación Universidad-Empresa.

Nickson, Andrew (1995) - "Local Government in Latin América" - Lynne Rienner Publishers.

OCDE (1993) - "Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma", Informe presentado en la Conferencia Internacional sobre desarrollo local y el ajuste estructural, Paris, mayo.

Rufián, Dolores (1993) - "Algunas dimensiones de la gestión municipal", LC/IP/R.136.

Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (1997) - "Ciudades y Gobernabilidad en América Latina", Ediciones Sur.

DESARROLLO LOCAL Y GOBIERNO MUNICIPAL: El escenario argentino

Marcelo A. López Alfonsín

Introducción

En 1974, el 30% de la población argentina con menores ingresos, recibía el 11,3% del PBI, cinco años después, en pleno gobierno de la dictadura militar, este porcentaje cayó al 10,5%. Recuperada la democracia con el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, en 1984 descendió al 9,9%, y a fines de 1989, ya en el gobierno del Dr. Carlos Menem, el mismo índice bajó al 8,2%. Esto significa que en 15 años los más pobres vieron reducirse en un 28% su participación en el ingreso nacional. Los sectores medios fueron castigados en idéntico período con una caída del 16,5% (del 22,4% al 18,7%). Por su parte, las franjas medias altas tuvieron una leve declinación: del 38,2% al 36,8%. Pero el 10% más rico se llevó los ingresos de los otros sectores, pasando del 28,2% al 36,3%.

Las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, muestran claramente que hay dos segmentos sociales calificados de pobres: uno que está por debajo de la línea de la pobreza (no cubren sus necesidades y servicios básicos) y otro por debajo de la de indigencia (no tienen qué comer). Todas las estadísticas del organismo oficial muestran el resultado evidente que la pobreza y la indigencia van en aumento en los últimos seis años, cuando se implementó el plan económico vigente sobre la base de la convertibilidad y la política de ajuste. Ahora, nadie puede negar que la brecha entre los más ricos y los más pobres en nuestro país creció en estos últimos seis años en casi un 50%: pasó de quince a veintidos veces.

Pero este escenario argentino está inserto claramente en un mismo modelo latinoamericano. Basta un ejemplo incluido en el informe de este año del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: "El patrimonio de las 358 personas cuyos activos tienen un valor superior a 1000 millones de dólares, supera el ingreso anual combinado de países en los que vive el 45% de la población mundial". Para que se entienda mejor: 358 personas tienen más de lo que gana cada año casi la mitad de la gente que vive en el planeta. Entre esos 358 más ricos del mundo, 42 son latinoamericanos, frente a 6 que ocupaban el "ranking" diez años atrás, una clara muestra de los efectos de la llamada "globalización" en nuestro continente latinoamericano. Parece entonces, acabadamente acertada la definición contenida en la Declaración final de la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995): "El mundo parece estar montado hoy en una montaña rusa, con los rieles desaparecidos, la estructura tambaleante y con muchos de los pasajeros cayendo al abismo".

La pregunta hoy a responder, frente al efecto de la crisis de la deuda externa, del proceso de ajuste estructural y de los nuevos escenarios provocados por las privatizaciones y las llamadas "reformas del Estado" es: ¿cuánta desigualdad puede y debe tolerar una sociedad?

Es evidente que en nuestro continente, la crisis del Estado y la actual legitimación social y política de decisiones basadas en la lógica exclusiva del mercado, está íntimamente asociada a la crisis de la planificación estatal. Por un lado, el Estado promotor e incentivador de la producción e incluso, en muchos casos, Estado empresario, devino un Estado débil, aunque parezca paradójico, por haber crecido innecesariamente, entre otras causas. Por otro lado, nuestras estructuras políticas no maduraron ni se hicieron tan fuertes, por razones que exceden el propósito de este texto, como lo exigían las dinámicas socioeconómicas que debían ser objeto de planificación. A esto se le suma la dificultad que tienen nuestras sociedades, para dar continuidad institucional y legitimidad de largo plazo a los procesos político-administrativos, para formular y ejecutar políticas públicas, como reclama cualquier estrategia de desarrollo económico. Dejando de lado una historia compleja, teñida por una lógica autoritaria en el proceso de decisiones públicas, la propia noción de planificación en un contexto democrático, supone la continuidad del proceso planificador, y para esto, es condición esencial la continuidad institucional.

Esto hace más urgente, a entradas del Siglo XXI, formular respuestas coherentes y consensuadas para plantear estrategias de desarrollo económico. Y muy especialmente, a partir de la reforma constitucional de 1994, ya que con este proceso institucional se abre una oportunidad histórica para ir construyendo progresivamente el marco legal y político, con el propósito de llevar a cabo decisiones coordinadas y efectivas en los diferentes niveles de los organismos estatales (nacional, provincial y municipal), que reflejen nítidamente la participación ciudadana. La sociedad demanda una presencia clara y eficiente del Estado, a través de sus órganos públicos responsables, en la ejecución de políticas y en el control de las normativas relacionadas con la protección y la mejora de su calidad de vida.

2. La dimensión local

A fin de analizar desde una perspectiva temática los nuevos procesos y actores para el desarrollo local en la dimensión provincial y municipal, así como los mecanismos de coordinación y cooperación entre éstos, nos concentraremos en un aspecto de las políticas públicas, la cuestión ambiental. Las cláusulas constitucionales (en especial los artículos 41 y 43 de la CN), determinan claramente la obligación de las autoridades a proveer a la protección del derecho a un ambiente sano, equilibrado, y apto para el desarrollo humano, en tanto ésta es una función indelegable del Estado. Al mismo tiempo, la Ley Fundamental fija a la Nación la atribución de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de la protección ambiental.

Teniendo como telón de fondo este nuevo marco constitucional, la ciudadanía percibe muy bien que la protección de este derecho no puede quedar en manos exclusivas de los mecanismos del mercado. Para trazar una estrategia de desarrollo sostenible en cumplimiento del mandato constitucional, los gobiernos de provincias y los municipales, dentro de las competencias y roles que les son propios, deben cumplir las siguientes condiciones:

- Decisión política para enfrentar los complejos problemas ambientales.
- Compromiso con el desarrollo social.
- Progresiva descentralización de las instituciones con jurisdicción en la temática.
- Estímulo y apoyo ciudadano frente a las decisiones políticas que objetiven la protección ambiental.
- El acceso del público a la información.
- Profundización del rol de la justicia frente al desafío ambiental.

En definitiva, en lo atinente a este derecho, como en los demás derechos humanos, el grado de participación ciudadana en la decisión, la ejecución y el control del manejo de la cosa pública, marca el perfil del proyecto político dominante en esa sociedad. Desde nuestra perspectiva, de lo que se trata es de remover los obstáculos para la realización efectiva de los derechos humanos en todos los niveles. Esos derechos, con independencia de su reconocimiento normativo son las necesidades reales –materiales y culturales- de las personas y de los pueblos; son sus potencialidades de existencia que corresponden a un determinado grado de desarrollo de la capacidad de producción en una formación económico-social, alcanzan proyección normativa, pero no en plenitud, sino en la medida que la relación de fuerzas existente entre las diversas clases sociales ha permitido plasmarlos. Una vez transformados los derechos humanos en normas de derecho positivo, comienza la lucha para hacer realidad esos nuevos derechos.

La “pelea” es a todos los niveles. La “globalización” es un hecho, pero hay otras alternativas al sometimiento que supone el debilitamiento del Estado, ya sea en el orden nacional, provincial o municipal. Y por ello, a la pregunta de Alain Touraine: “¿Cómo mantener o recrear la integración nacional, cuando las desigualdades, el desempleo y la precariedad progresaron prácticamente en todas partes y la brecha entre la evolución económica y la evolución social no deja de aumentar?”, es válida la respuesta del mismo autor cuando dice: “Ya que no es el mercado por sí mismo el que va a reducir las desigualdades cuando en todo el mundo, en realidad, tiende a aumentarlas, este objetivo insta a un retorno de lo político”.

Esta es la línea de acción por la cual bregamos para una gestión eficiente y eficaz del gobierno municipal y del desarrollo local.

BIBLIOGRAFIA

Cumbre Mundial de Desarrollo Social [CMDS] - Declaración Final. *Copenhague, Dinamarca, Organización de las Naciones Unidas, 1995.*

Edgardo Gastón De Paola - "El derecho al desarrollo sostenible (Desafíos Institucionales y el Rol del Estado)", *Asociación de Abogados de Buenos Aires, PLENARIO, Año 4, No. 35, octubre, 1997.*

Informe sobre Desarrollo Humano. 1996, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *PNUD, Nueva York.*

MÓDULO 2: DESARROLLO LOCAL Y GOBIERNO MUNICIPAL

GOBIERNO MUNICIPAL Y MEDIO AMBIENTE

María Onestini y Claudio A. Palo

Introducción

La expresión política más importante a nivel global sobre la temática ambiental, ha sido el Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992. En la misma, existe un Capítulo especial dedicado a las iniciativas de la autoridades locales en este tema. Al sentar las bases para la acción propuestas, este documento establece que:

“Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.”

Cabe resaltar que este documento así como otras manifestaciones similares, se deben a que el creciente deterioro ambiental presente a nivel global ha impulsado, en la última década, a elaborar diferentes formulaciones sobre esta temática, incorporando nuevas variables en el análisis sobre el medio ambiente. La comprensión que la problemática ambiental no es un tema meramente tecnológico, ha llamado a la incorporación de variables de desarrollo en los estudios y en los programas ambientales recientes.

Se puede establecer que los análisis en este tema, así como las consecuentes acciones, contienen la plena aceptación que para tratar esta temática coherentemente debe existir la incorporación de cuestiones económicas y políticas. Por ende, la *praxis* ambiental y los trabajos teóricos incorporan en la gran mayoría de los casos, cuestiones de desarrollo. El ambiente y el desarrollo, de hecho, no son actualmente variables separables.

La actual concepción de la temática ambiental, por lo tanto, trata la interrelación entre las cuestiones biológicas, físicas y sociales del tema. Como tal, esta conceptualización naturalmente nutre a las recientes elaboraciones sobre el desarrollo per se. Lo que se

ha dado a llamar el desarrollo humano sustentable indica que el desarrollo debe satisfacer las necesidades de la sociedad, sin poner en peligro las condiciones ecológicas, actuales o futuras. Se indica, por lo tanto, que la sustentabilidad ecológica es paralela a la equidad social.

Asimismo, otro concepto incorporado importante y clave, es la relación entre lo local y lo global. La actividad local tiene su impacto sobre problemas y estructuras internacionales. Los problemas globales repercuten sobre el desarrollo local. A modo de ejemplo, son los mercados internacionales los que fijan precios para muchos bienes y servicios ambientales tales como los recursos naturales, estos mercados, por lo tanto, dirigen las grandes líneas sobre como se producirán, explotarán y comercializarán los productos locales. Asimismo, el reverso también es relevante. Problemas locales tales como la contaminación o el sobreconsumo de bienes ambientales, al acumularse, repercuten en problemas globales que afectan ciudades y hasta estados-nación fuera de sus fronteras territoriales, problemáticas tales como: las cuestiones de la capa de ozono y otros cambios climáticos, que a su vez repercuten en lo local.

Por lo tanto, en resumen, se puede establecer que la concepción del desarrollo que incorpora la variable ambiental, incorpora cuestiones biológicas, físicas y sociales del tema [no tan sólo técnicas] y tiene en cuenta la interrelación entre lo global y lo local.

1. Crecimiento urbano y medio ambiente en Latinoamérica

Primeramente, debería enfatizarse que la problemática medioambiental en la región es un tema altamente urbano, dado que los índices de urbanización son los más altos de las regiones que comprenden países en vías de desarrollo. La urbanización general de la región es del 75%; esto es, tres de cada cuatro habitantes de América Latina, habitan centros urbanos de diferentes envergaduras --desde pequeños poblados hasta mega-ciudades que se encuentran entre las más pobladas del mundo.

Para comprender los problemas urbano-ambientales actuales, se debería atender a varias cuestiones estructurales anteriores a los temas actuales. En particular, analizar las cuestiones ambientales en relación al rápido crecimiento que tuvieron las ciudades latinoamericanas (crecimiento inigualado en la mayoría de los centros urbanos de otras regiones) y el proceso de industrialización que acompañó e impulsó este crecimiento. Algunos datos ilustrativos del primer tema, se indican en la tabla a continuación:

TABLA 1

América Latina: Porcentaje de la población urbana en 1950 y en 1990 y cambio del mismo entre estas fechas.

Región	País	1950	1990	Cambio
Caribe	Cuba	49.4	73.6	24.2
	R. Dominicana	23.7	60.4	36.7
	Haití	12.2	28.6	16.4
América Central	Honduras	17.6	40.7	23.1
	México	42.7	72.6	29.9
	Nicaragua	34.9	59.8	24.9
	Panamá	35.8	51.7	15.9
América del Sur	Argentina	65.3	86.5	21.2
	Bolivia	37.8	55.8	18.0
	Brasil	36.0	74.6	38.7
	Chile	58.4	83.3	24.9
	Colombia	37.1	70.0	32.9
	Ecuador	28.3	54.8	26.5
	Paraguay	34.6	48.9	14.3
	Perú	35.5	69.8	34.3
	Uruguay	78.0	88.9	10.9
Venezuela	53.2	90.4	37.2	

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*. Population Division, New York, 1995.

El vertiginoso crecimiento de la población urbana de América Latina, dificultó la incorporación de bienes y servicios de carácter ambiental. Además, debe comprenderse que el crecimiento de los asentamientos humanos no puede diferenciarse del proceso de industrialización que tomó lugar en las últimas décadas. El proceso de sustitución de importaciones condujo a la mayoría de los países latinoamericanos a un acelerado ritmo de industrialización. El contexto de este último fenómeno fue la amplia oferta de recursos naturales y de mano de obra. Sin embargo, ya en la década de los cincuenta, la base tecnológica que fue usada como uno de los cimientos de la industrialización - urbanización de la región, era ambientalmente inadecuada. Asimismo, el control de los impactos negativos en la explotación de los recursos naturales y los efectos ambientales de la industrialización, se desarrollaron en un contexto de poco y hasta nulo control legal y administrativo.

Dentro de este proceso, los estados-nación jugaron un rol predominante, ya sea en su participación importante en los procesos mismos de producción y en el suministro de servicios e infraestructura urbana. La "atracción" de la oferta laboral de la industria refuerza la creación y crecimiento de las grandes y medianas ciudades latinoamericanas. Sin embargo, éstas se caracterizan por una falta de habitat adecuado para los sectores populares.

2. Ciudades y medio ambiente en América Latina

En cuanto a una visión general de la temática ambiental, los centros urbanos de América Latina presentan graves problemas. Pero, en una región con tan diferentes niveles de urbanización, con asentamientos humanos de todas dimensiones y con diferencias en los ecosistemas en las cuales se encuentran las ciudades, se puede esperar una gran variedad de problemáticas ambientales.

Sin embargo, generalmente se puede establecer que en la mayoría de los países de la región la problemática ambiental no se debe a una falta de recursos naturales, sino a un modelo de uso de los mismos ecológicamente insustentable y socialmente desigual. Si se visualizan a los asentamientos urbanos vis-a-vis dos variables, su dimensión y el nivel de ingresos de la población, se pueden caracterizar los problemas ambientales de acuerdo a problemáticas concretas. Mientras los centros urbanos en países de bajos y medios ingresos enfrentan problemas de falta de provisión adecuada de infraestructura y servicios ambientales, tales como: el saneamiento, drenaje, agua potable, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, esta situación cambia a medida que las ciudades crecen y se industrializan. Los grandes centros urbanos y las megas ciudades—en particular en países de ingresos medios—enfrentan problemas distintos. Mientras el acceso a servicios por parte de la población no es perfecto, la situación mejora en relación a pequeños aglomerados en estos temas. Sin embargo, los grandes asentamientos enfrentan otro tipo de problemas: riesgos tóxicos y químicos, mayores niveles de contaminación debido a vehículos e industrias [ver Tabla 2. Residuos urbanos. Cantidades y características para países de ingresos bajos, medianos y altos] .

Tabla 2

Residuos Urbanos
Cantidades y características para países de ingresos bajos,
medianos y altos

	Países de ingresos medianos	Países de ingresos altos	Países de ingresos bajos
generación de residuos (Kg. por persona año)	100-220	180-330	300-1000
Composición (% por peso húmedo)			
papel	1-10	15-40	15-50
vidrio, cerámica	1-10	1-10	4-12
metales	1-5	1-5	3-13
plásticos	1-5	2-6	2-10
cuero y goma	1-5	sd	sd
madera, huesos y paja	1-5	sd	sd
productos textiles	1-5	2-10	2-10
vegetales, residuos orgánicos	40-85	20-65	20-50
varios inertes	1-40	1-30	1-20

Fuente: *Extraído de Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries, Urban Development Technical Paper No. 5, Banco Mundial, Washington DC, 1982 con revisiones posteriores.*

Aún así, intra-ciudades existen grandes diferencias. En una región como América Latina que presenta la más disímil distribución de ingresos que cualquier otra región del mundo, es de esperar que las diferencias dentro de las ciudades también serán altamente disímiles. Existen ciudades donde servicios básicos tales como el agua potable o como el servicio de agua corriente es del 100% en los centros urbanos, mientras que en la periferia menos del 10% de la población recibe estos servicios. Son en general, los municipios con mayor cantidad de población en situaciones de pobreza, los cuales presentan menores grados de acceso a estos servicios. Son, asimismo, éstas las zonas con mayor degradación ecológica, en general manifestada en contaminación biológica y química severa de cursos de agua de superficie y fuentes de agua subterránea, creándose una yuxtaposición de características ecológicas y sociales que se repiten a través de un sinnúmero de circunstancias: zonas degradadas ambientalmente - situaciones de pobreza - falta de servicios públicos de carácter ambiental. [Ver Tabla 3, Acceso a Servicios Sanitarios.]

TABLA 3

Acceso a Servicios Sanitarios
 Viviendas particulares ocupadas según
 Disponibilidad de Servicio Sanitario [En Porcentajes]
 por Municipios Seleccionados de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Municipio, agua corriente y cloacas	Porcentaje
Conurbano Bonaerense	
Primera corona	
Avellaneda	41.71
Gral. San Martín	36.67
Lanus	17.73
Lomas De Zamora	21.56
Moron	16.84
Quilmes	42.52
San Fernando	27.90
San Isidro	37.55
Tres de Febrero	61.59
Vicente López	91.58
Segunda corona	
Almirante Brown	15.31
Berazategui	5.6
Florencia Varela	10.0
General sarmiento	5.36
La Matanza	36.46
Merlo	7.61
Moreno	11.82
Tigre	6.72
Gran La Plata	
Berisso	17.8
Ensenada	27.91
La Plata	62.05
Pueyrredon (inc. mar del Plata)	59.62
Bahía Blanca	70.21
	Urbano Bonaerense

Fuente: *Elaboración en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, SIEMPRO, Secretaría de Desarrollo Social 1995.*

En términos generales, la diferenciación de los riesgos ecológicos está también altamente segregada. En América Latina, el 90% de la población pobre habita zonas de riesgo ambiental.

3. Cuestiones legales y administrativas: La gestión ambiental

Desde las primeras Conferencias Internacionales que trataron el tema (Estocolmo, 1972) hasta la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Rio de Janeiro, 1992), se ha reconocido a los Estados el derecho sobre los recursos naturales y la existencia de un derecho a un ambiente sano, armónico con las actividades productivas y la naturaleza. Estas son ideas que se deben integrar en cada fase de la acción cuando se delínean los distintos campos de acción y en otras fases ejecutivas.

En cuanto a una caracterización con relación al manejo de la sociedad y el Estado en torno al medio ambiente, se han advertido tres etapas:

La primera, en donde las fuerzas sociales veían al medio ambiente como inagotable; éste era un factor estable y constante que los procesos de explotación económica no lo consideraban, solamente eran externalidades. Con los procesos de industrialización y urbanización, los múltiples deterioros en el ambiente se hacen evidentes. Allí empieza a darse una forma de manejo institucional de la cuestión ambiental, conjuntamente con un fuerte reclamo de la sociedad civil que reacciona al verse afectada, además la aparición de calamidades que podrían afectar los procesos productivos llama la atención de distintos agentes. El control de la contaminación pasa a ser un objetivo ineludible de todo programa político y de gobierno, aunque muchas veces no supere los niveles declarativos. Se estructuró un tipo de legislación cuya eficacia es muy limitada y se hace presente una fuerte presión de grupos organizados de la sociedad civil, haciendo una defensa activa del medio ambiente.

Finalmente, se llega a una tercera etapa donde los estándares ambientales son considerados internacionalmente. Se integran en los distintos grupos de la sociedad civil en virtud de intereses y objetivos ambientales de partidos políticos y sectores económicos que tratan el tema. Empiezan a funcionar empresas para prestar servicios ambientales. También en muchos países, especialmente los desarrollados, que al pertenecer a bloques económicos y coordinar políticas no se permiten 'competir' entre ellos por estándares ambientales más laxos.

Por otra parte, si bien se puede decir que las diversas crisis de América Latina relegaron la atención efectiva del medio ambiente, en razón de los distintos planes de ajuste estructural y cuestiones económicas, no es menos cierto que los distintos modelos de desarrollo que se han aplicado, no tenían o tienen integrada la variable ambiental como un tema de especial relevancia en la ejecución de las políticas públicas. Por ello se ha llegado a calificar la situación de una 'regresión en el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental'.

Reflexionando sobre la eficacia de la gestión ambiental, a pesar de las diferencias de los países de la región, se han observado críticas en torno al insuficiente desarrollo reglamentario, excesivo centralismo, superposición de funciones y jurisdicciones,

dispersión legislativa, y la inexistencia de un régimen apropiado y eficaz de sanciones. Cabe mencionar la propia ineficacia del sistema judicial; estas críticas atienden a fases del derecho muy importantes, pero la idea de un derecho eminentemente represivo no constituye de por sí una motivación para que la sociedad se comporte en cierto sentido.

Otras críticas, completando el cuadro anterior, observan la escasa participación, o ausencia de la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas, inhibiendo fuerzas sociales que podrían ampliar la eficacia del derecho y mejorar los resultados de la gestión ambiental.

Las cuestiones ambientales afectan a la sociedad, de alguna manera se consiguen beneficios de los recursos y a su vez existen perjuicios que con el correr del tiempo, se han visto como un daño al ambiente y una pérdida en la calidad de vida de la ciudadanía. Pese a las observaciones enunciadas, las legislaciones latinoamericanas, hace ya bastante tiempo, han desarrollado mecanismos de control estatal, acciones de ciudadanía, mediaciones, presentaciones judiciales, audiencias públicas que tienden a dar participación y control sobre la cuestión ambiental y dan espacio a los inevitables conflictos que presenta un tema tan complejo como el ambiental.

Esto último es particularmente especial para el tema local, pues las condiciones ambientales tienen un impacto directo sobre las poblaciones locales en, por lo menos, los aspectos más básicos de su vida (tierra, aguas, aire, vivienda etc.), lo cual crea situaciones conflictivas que deben poder plantearse a nivel local y conseguir una solución. Dado esto, debemos decir que el medio ambiente no tiene un 'dueño' y su cuidado compete a todos los integrantes de la sociedad. Si bien se deben encontrar responsabilidades diferenciales - no es lo mismo un particular que el Estado; ni un operario que un jefe o dueño de un establecimiento- habría que tener en cuenta para evaluar las acciones o proyectos, en cuanto al ambiente, un principio que se estableció en la Conferencia de Río: "... utilizar un criterio de precaución para la protección del medio ambiente; sin que se aluda falta de certeza científica para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, a fin de impedir la degradación del medio ambiente...". Esto quiere decir que si hubiera un menoscabo en la calidad del medio ambiente, se deben tomar medidas eficaces para evitarlo; también este principio específica que la certeza científica -sobre el origen o consecuencias del daño- no debe impedir la acción correspondiente.

A pesar de las observaciones reseñadas en materia jurídica, es sumamente importante a nivel local, que el gobierno tenga los recursos jurídico-institucionales para poder enfrentar las distintas demandas y responder como factor de legalidad. Para ello, sin desdeñar funciones políticas, requiere un fuerte marco jurídico y técnico en los niveles de decisión y las eventuales sanciones que le compete aplicar.

Con todo lo dicho sobre las crisis del Estado, la problemática jurídico-política y la misma crisis del modelo de desarrollo, se han intentado algunas aproximaciones al tema del manejo ambiental en términos locales.

Si bien es cierto que las soluciones varían de ciudad a ciudad, para toda estrategia de desarrollo debe previamente establecerse en ella una estrategia integrada, respecto del ambiente y su problemática. Para ello, es necesario destacar que los métodos de evaluación y planeamiento ambiental, están en una etapa inicial: se han realizado pocos estudios y no se cuenta con datos suficientes y acabados.

Sin embargo, para el escenario político social es necesario tener información fácilmente disponible para el planeamiento urbano-ambiental, la toma de decisiones y la construcción de un compromiso público. Esto es un reto al que se le han propuesto algunas vías.

Se han propuesto algunos diagnósticos urbano-ambientales sobre los siguientes elementos:

- a) Un cuestionario de datos ambientales diseñado a medir un conjunto de datos trans-sectoriales .
- b) Un perfil ambiental delineado para analizar la naturaleza, tendencias y factores que influyen en al calidad ambiental de las ciudades.
- c) Un marco de consultas que desarrolle la iniciativa pública al diálogo sobre las prioridades y opciones; ello se reforzaría a través del debate público de los resultados del cuestionario y la caracterización.

Con ello se identificarían factores, evaluarían las cuestiones y establecerían compromisos entre los actores sociales, en un marco de participación y consulta pública.

Como pasos subsecuentes podría verse:

- a) Formulación de un plan de manejo estratégico con temas específicos y sus estrategias, metas de largo plazo y objetivos de cada fase.
- b) Acuerdos en planes de acción, para la ejecución de metas, incluyendo opciones de menor costo, políticas de reformas y acciones institucionales.
- c) Una consolidación de las fases en acuerdos de programas y proyectos.

4. Crisis económica : Municipios como agentes del desarrollo y el ambiente

Aunque, como se ha visto, no se puede decir que en América Latina los estados-nación han sido eficientes y equitativos en cuanto a la variable ambiental y su impacto sobre la calidad de vida de la población, el nuevo escenario social y económico repentinamente hace enfrentar a los centros urbanos nuevas responsabilidades, problemas y desafíos, en cuanto al desarrollo humano sustentable anclado en lo local.

Las aplicaciones de políticas fiscales y comerciales de libre cambio, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, así como el retiro de los estados de sus, hasta ahora, funciones clásicas de suministro de servicios e infraestructura, así como de control y fiscalización de las actividades públicas y privadas, han causado cambios en el plano económico regional, al mismo tiempo que persisten graves problemas de pobreza.

Al mismo tiempo, este retiro de los estados de funciones características han presentado un nuevo camino hacia diversos cambios políticos, tales como el proceso de descentralización que presentan una puerta abierta a oportunidades y responsabilidades nuevas de los gobiernos locales. El nuevo rol de los municipios como agentes de desarrollo, debe incorporar plenamente la variable ambiental para mejorar la calidad de vida en las ciudades de la región, en particular de aquellos sectores de la sociedad rezagados hasta el momento o diferencialmente afectados por las recientes crisis socio-económicas. Para esto, los municipios deberían incorporar esta cuestión a priori, en sus programas de desarrollo, y contar con la capacidad jurídico-administrativa para llevar a cabo estos procesos y al mismo tiempo, actuar como factor de decisión más allá de sus fronteras territoriales, ya que la problemática del desarrollo sustentable no responde a jurisdicciones geográficas determinadas.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial . "Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries", *Urban Development Technical Paper No. 5, Washington DC, 1982.*

Brañes, Raúl. "Derecho Ambiental Mexicano" *TomolEditorial Universo XXI, México D.F., México, 1987.*

Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires, "El Conurbano Bonaerense: Relevamiento y análisis", *Buenos Aires: Ministerio del Interior, 1995.*

Martín Mateo, Ramón. "Tratado de Derecho Ambiental". *Volumen I, Editorial Trivium, Madrid, España, 1991.*

Naciones Unidas, "World Urbanization Prospects: the 1994 Revision". *Population Division, New York, 1995.*

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General de Medio Ambiente (MOPU), "Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe: Una visión evolutiva", *Editorial Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), España, 1990, 231 páginas.*

UNDP/UNCHS/World Bank Urban Management Program. "Rapid Urban Environmental Assessment. Lessons from Cities in the Developing World" , *15, Banco Mundial, Washington, 1994.*

UNDP/UNCHS/World Bank Urban Management Program. "Towards Environmental Strategies for Cities: Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries " , *18, Banco Mundial, Washington, 1994.*

World Resources Institute, United Nations Environment Programme (UNEP- UNDP), "The World Bank, World Resources: A Guide To The Global Environment.The Urban Environment 1996-97", *Editorial Oxford University Press, Estados Unidos, 1996.*

Introducción

Mucho se ha escrito sobre la pobreza, cómo se define y evalúa o cómo actuar frente a ella, a fin de establecer políticas sociales. Sin embargo, la persistencia de la misma a través de diversas etapas en la historia político-social de los países de América Latina, así como la permanencia y hasta intensificación de la pobreza aun en situaciones de crecimiento económico, niegan la validez actual de viejas teorías y empujan hacia nuevas definiciones y actuaciones con miras a la erradicación de este problema.

América Latina, lamentablemente, es uno de los ejemplos claves a nivel mundial sobre la dicotomía de crecimiento y otros avances económicos, que ocurren al mismo tiempo que los indicadores sociales bajan. Luego de la crisis de los años ochenta, esta región refleja la peor distribución del ingreso que cualquier otra en el mundo. La falta de inversión en lo social redundo en un deterioro pertinaz de la calidad de vida de los habitantes de la región, sea esta medida en términos de salud, educación, empleo, vivienda y/o servicios básicos.

Los debates actuales, y es de esperar, la posterior aplicación de instrumentos, enfrentan este dilema y por ende tratan de agregar definiciones y matices que puedan redefinir el desarrollo desde una perspectiva de equidad y sustentabilidad. Por lo tanto, surgen nuevas propuestas de desarrollo, entre ellas la más debatida, pero concordada a niveles teóricos y políticos, que es la conceptualización del desarrollo humano sustentable. Este concepto indica que —a grandes rasgos— el desarrollo debe estar centrado en el ser humano —no exclusivamente en cuestiones de crecimiento económico—, que debe existir la equidad entre géneros, y que el desarrollo en sí debe suplir las necesidades de la población sin poner en peligro las variables ecológicas.

Es dentro de un contexto de ajuste estructural que implica --entre otras cuestiones— una disminución de la actuación de los estados nacionales y el ya mencionado incremento de la pobreza, que los municipios, los poderes locales y las comunidades mismas son llamadas a generar y/o implementar políticas públicas, que puedan atender el desarrollo a nivel local. Cabe resaltar que éstas deben ser políticas que generen desarrollo, no que administren la pobreza, ni que establezcan paliativos temporarios.

1. Mediciones y definiciones de pobreza

Las definiciones de la pobreza son múltiples. Un fenómeno tan complejo como éste puede y es enfocado desde variables macro-económicas, hasta cuestiones sociales micro, así como la interrelación entre estos diversos niveles de análisis. También, puede ser definido desde la falta de recursos [tales como el ingreso, el empleo, etc.] o desde la falta de servicios [tales como la vivienda o la educación]. En esto último también se puede comenzar a elucidar la cuestión temporal y de interrelación; por ejemplo, al no tener acceso a la educación, se dificulta el acceso al empleo, y por lo tanto, se perpetúa la situación de pobreza.

Asimismo, no todos los niveles de pobreza son similares. Diversas metodologías existen a fin de efectuar mediciones de pobreza, entre ellas las más destacadas son Línea de Pobreza [LP] y Necesidades Básicas Insatisfechas.

La medición de Línea de Pobreza [LP] se basa en ingresos auto-reportados que incluyen salarios, intereses y dividendos, rentas, pensiones y/u otros. Se fija la línea de pobreza como el nivel de ingreso mínimo necesario para cubrir los costos de una canasta básica de bienes y servicios. Metodológica y conceptualmente existen varios problemas con esta medición. Debido a que los ingresos son autoreportados, éstos no son reconocidos en su totalidad. Esta situación se incrementa en los sectores de altos ingresos y no así en los sectores más pobres [sin embargo, esta situación resulta en información inadecuada para la medición de la distribución de ingresos]. Ya que dinámicamente aplicar esta medición es compleja y costosa, muchos países no poseen datos de ingresos para muchas regiones.

Más aún, el ingreso es una medida altamente volátil que por sí sola no es muy eficiente en épocas de hiperinflación -lo cual no es un problema en el contexto económico actual en varios países-, pero sí rinde inoperante comparaciones adecuadas con los recientes períodos hiperinflacionarios.

Tabla 1

Línea de Pobreza en el Area Metropolitana de Buenos Aires, Argentina

En base a la Encuesta Permanente de Hogares de octubre 1995

Área	Hogares %	Población %
Metropolitana (capital federal y cono-urbano)	18.2	24.8
Cono urbano	23.95	30.5
Primera corona	16.4	20.9
Segunda corona	31.2	38.1

Fuente: *Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Argentina.*

En algunos países se cuestiona esta medición, ya que se ha reportado que la canasta básica no ha sido adecuadamente actualizada y que no toma en cuenta cabalmente las variaciones regionales dentro de cada nación. Sin embargo, en este tema el cuestionamiento mayor es que la canasta básica está fijada en términos muy bajos, para poder medir adecuadamente la situación de pobreza. En términos metodológicos más globales, la definición de pobreza exclusivamente basada en ingreso per cápita, es limitante y no contiene información por sí misma en la composición de los sectores pobres y la pobreza en relación a otras variables. Por lo tanto, a fin de tener información más completa, se han desarrollado otras categorizaciones, algunas de ellas basadas en la LP, tales como la tipología de la pobreza. De acuerdo a esta clasificación, dentro de los habitantes que se encuentran bajo la línea de pobreza, se pueden diferenciar en:

- **Indigentes:** Aquéllos cuyo ingreso no les permite consumir una canasta básica de alimentos [esta clasificación se sobrepone altamente con la población con necesidades básicas insatisfechas].
- **Estancados:** Son aquéllos cuyo ingreso no les permite consumir una canasta básica de alimentos y de servicios.
- **Vulnerables:** Aquéllos cuyo ingreso varía en un 25% sobre o bajo la línea de pobreza [franja de pobreza]. Este subgrupo varía su posición en cuanto a pobreza de acuerdo a su situación de empleo.

Otra metodología de medición actual es la llamada Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI], principalmente en base a datos provenientes de los censos nacionales. Se determina población NBI a aquellos hogares que no satisfacen al menos una de las cuatro necesidades definidas como básicas, siendo éstas:

CRITERIOS

Niveles mínimos de insatisfacción

Hacinamiento/espacio adecuado	Familias que habitan unidades con más de tres personas por cuarto
Tipo de vivienda	Familias que habitan viviendas consideradas inadecuadas (materiales precarios, inquilinatos, etc)
Servicios sanitarios	Familias que habitan viviendas sin retretes
Acceso a la educación primaria	Familias en las que un niño de edad escolar no asiste a la escuela
Criterios combinados	Familias con cuatro o más personas por miembro ocupado, en las que el jefe de hogar tiene bajo nivel educacional

Otros indicadores parciales de necesidades insatisfechas también pueden ser relevados y agregados a estos datos. Algunos incluyen:

- Indicadores de vivienda y condiciones sanitarias.
- Asistencia escolar
- Tasa de escolarización
- Tipo de cobertura en salud

Aunque el NBI puede dar una imagen un poco más completa que la línea de pobreza sobre las condiciones de los pobres en un país o una región, la actualización del mismo no es dinámica; ya que los datos para obtener este indicador se relevan a través de los censos nacionales, que usualmente toman lugar cada diez años. Algunos expertos en el tema, indican que estos datos miden situaciones de larga gestación, tales como vivienda, educación, etc., y por lo tanto, son de lenta alteración.

Asimismo, la pobreza en América Latina es un fenómeno de alta segregación espacial. Aun en ciertos municipios que tienen un indicador medio de población NBI, al analizar la emergencia social dentro del municipio, se delimitan claramente zonas de muy alto NBI y otras que presentan situaciones muy distintas. Esto es, dentro de ciertas zonas urbanas, coexisten lado a lado situaciones de pobreza extrema con situaciones de alto porcentaje de necesidades básicas satisfechas.

TABLA 2

MEDICIONES DE POBREZA
 Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI] en la Provincia de Buenos Aires

Municipio	Porcentaje de hogares con NBI
Conurbano Bonaerense	
Primera corona	
Avellaneda	12.30
Gral. San Martín	12.90
Lanus	12.5
Lomas De Zamora	16.4
Moron	10.6
Quilmes	18.2
San Fernando	19.9
San Isidro	8.9
Tres de Febrero	9.7
Vicente López	5.6
Segunda corona	
Almirante Brown	17.8
Berazategui	23.3
Florencia Varela	28.8
General Sarmiento	22.6
La Matanza	18.5
Merlo	22.0
Moreno	23.7
Tigre	23.0
Gran La Plata	
Berisso	16.0
Ensenada	15.9
La Plata	10.8
Pueyrredon (inc. mar del Plata)	11.3
Bahía Blanca	9.7

Fuente: Centro de Estudios Bonaerenses [CEB. elaboración en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, NBI en base a 5 indicadores].

TABLA 3

Porcentaje de Población Sin Acceso a Ningún Tipo de Cobertura Médica en la Provincia de Buenos Aires

Municipio	Porcentaje de población
Conurbano Bonaerense	
Primera corona	
Avellaneda	30.3
Gral. San Martín	32.5
Lanus	33.7
Lomas De Zamora	36.8
Moron	32.6
Quilmes	34.5
San Fernando	38.6
San Isidro	25.1
Tres de Febrero	33.3
Vicente López	20.0
Segunda corona	
Almirante Brown	40.3
Berazategui	38.8
Florencia Varela	47.4
General Sarmiento	43.2
La Matanza	43.1
Merlo	44.6
Moreno	49.4
Tigre	43.1
Gran La Plata	
Berisso	29.0
Ensenada	28.0
La Plata	26.5
Pueyrredon (inc. mar del Plata)	29.6
Bahía Blanca	26.0
TOTAL PROVINCIAL	36.1

Fuente: *Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 1991/SIEMPRO 1995.*

Para poder asimilar los rápidos cambios económicos y su impacto sobre la variable social y también indagar más a fondo sobre la composición de la pobreza, se han delineado otras singularidades, entre ellas, la caracterización de pobres estructurales y pobres pauperizados. En términos generales y teniendo en cuenta que los dos métodos utilizados tienen ciertas sobreposiciones, el índice NBI indica quienes son los pobres estructurales y la LP los pobres pauperizados. Los pobres estructurales son aquéllos que no satisfacen alguna de las necesidades básicas, sin importar su nivel de ingresos, mientras que los pauperizados son definidos como aquéllos cuyas necesidades básicas son satisfechas, pero cuyo nivel de ingresos está por debajo de la línea de la pobreza.

Cabe resaltar, por último, que la pobreza no es un tema homogéneo, sino que afecta diferencialmente a distintos sectores de la población. La pobreza impacta diferencialmente a algunos sectores, en especial a mujeres, niños y niñas, y jóvenes. La feminización de la pobreza es también una cuestión paradójica si se analiza de forma simple, aunque a nivel latinoamericano, las mujeres tienen cada vez más empleos remunerados, la calidad de vida medida en términos de salarios, de acceso a la seguridad social o de riesgo ambiental de los empleos, se deteriora y un sector de las mujeres es cada vez más pobre.

Claramente, ninguna medición o análisis de la pobreza por sí sola puede enfocar este complejo tema adecuadamente. Sólo los dos métodos expuestos de los tantos existentes [LP y NBI], demuestran que no pueden dar una caracterización completa por sí solos del heterogéneo y cambiante fenómeno de la pobreza. La Línea de Pobreza fluctúa ampliamente de acuerdo a ciclos económicos, lo cual representa una grave falencia para el análisis de los cambios de la pobreza. Más aún, existen serias dudas metodológicas en cuanto a esta medición. El índice NBI no se actualiza en una década como mínimo y éste mide situaciones de pobreza estructural y extrema. Aunque las sobreposiciones de los dos métodos no han sido analizadas, los dos poseen ventajas y desventajas.

Sin embargo, actualmente no se niega que implícitamente y explícitamente existen una relación directa entre políticas económicas con políticas sociales. Existe un acuerdo general a nivel teórico y a nivel práctico que la división entre ambas es espuria y que deben aplicarse políticas económicas que promuevan el desarrollo humano sustentable y no aquellas que acentúan y/o generan situaciones de pobreza.

2. Pobreza urbana en América Latina

A pesar de las divergencias metodológicas y conceptuales sobre este tema, no queda ninguna duda que la pobreza en América Latina es un fenómeno urbano. Al incrementar la población de los asentamientos urbanos, la pobreza cambia de ser un

tema eminentemente rural a un problema urbano. El número absoluto de pobres urbanos en la región, sobrepasa el número absoluto de pobres habitando en zonas rurales. En las últimas dos décadas el número de población urbana en situaciones de pobreza, prácticamente se ha triplicado (44 millones de pobres en 1970 a 115 millones de pobres en zonas urbanas en 1990). A diferencia de otras regiones en vías de desarrollo, la pobreza es claramente urbana en América Latina.

3. Pobreza, género y empleo en Argentina

Aún dentro de las sociedades, la pobreza no es un tema monolítico ni homogéneo. La pobreza impacta diferencialmente a diversos grupos sociales. Por ejemplo, en Argentina, la incidencia de la pobreza es mayor entre los niños de menos de 10 años que para cualquier otro grupo etáreo; el 29% de este grupo se encuentra en situaciones de pobreza, alrededor de un 50% más que la población en general. Asimismo, la incidencia de la pobreza sobre las mujeres es mayor que sobre los varones.

Aunque la generación de empleo es uno de los temas claves en las políticas públicas orientadas hacia la erradicación de la pobreza, si las mismas no toman en cuenta variables importantes dentro de la sociedad, tales como las diferencias entre géneros, éstas pueden redundar en otro tipo de problemas. La relación género, pobreza y empleo dan cuenta de esto. Estudios llevados a cabo a través de América Latina evidencian claramente que la re-estructuración económica y los cambios sociales han impulsado cambios ocupacionales de las mujeres, creando una situación algo paradójica: las mujeres trabajan más, sin embargo, la calidad medida en términos salario, de seguridad social o riesgo ambiental de los empleos se deteriora y un sector importante de las mujeres es cada vez más pobre.

En Argentina, la tasa nacional de actividad de las mujeres [el porcentaje de la población femenina empleada en actividades remuneradas], es de alrededor del 30%. Comparada con la tasa de actividad masculina que ronda el 55%, se puede considerar que las mujeres comprenden una alta proporción de la fuerza laboral. La tasa de desocupación a nivel nacional, asimismo, es—en términos generales—sustancialmente mayor para las mujeres. Esta tasa es de un 25% más alta que para los varones. En relevamientos desagregados por municipios de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra que las mujeres pueden llegar a tener el doble de tasa de desempleo que los varones en la misma municipalidad. En 1993, el nivel de desempleo de las mujeres en el quintil más pobre de la sociedad, era del 28% cuando—en comparación—el nivel nacional de desempleo era del diez por ciento en ese momento.

TABLA 4

Tasas de Desocupación por Género

En Porcentajes, Municipios de la Provincia de Buenos Aires, 1991

Tasa de desocupación nacional en 1991 : 6.9 %

Tasa de desocupación en provincia de Buenos Aires en 1991

Varones 5.69 %

Mujeres 9.2 %

Municipio	Porcentaje de población	
Conurbano Bonaerense		
Primera corona		
Avellaneda		8.95
Varones	7.13	
Mujeres	12.13	
Gral. San Martín		6.73
Varones	5.25	
Mujeres	9.27	
Lanus		7.65
Varones	6.27	
Mujeres	10.15	
Lomas De Zamora		7.66
Varones	6.53	
Mujeres	9.72	
Moron		7.96
Varones	6.06	
Mujeres	11.3	
Quilmes		8.6
Varones	7.07	
Mujeres	11.41	
San Fernando		6.68
Varones	5.15	
Mujeres	9.15	
San Isidro		6.0
Varones	4.73	
Mujeres	7.97	
Tres de Febrero		5.93
Varones	4.52	
Mujeres	8.4	
Vicente López		6.27
Varones	5.02	
Mujeres	8.14	
Segunda corona		

Almirante Brown		9.35
Varones	7.8	
Mujeres	12.29	
Berazategui		9.79
Varones	8.29	
Mujeres	12.81	
Florencia Varela		9.52
Varones	8.04	
Mujeres	12.54	
General Sarmiento		8.18
Varones	6.95	
Mujeres	10.59	
La Matanza		8.37
Varones	6.99	
Mujeres	11.01	
Merlo		8.23
Varones	7.06	
mujeres	10.55	
Moreno		9.05
Varones	6.9	
Mujeres	13.26	
Tigre		7.12
Varones	5.44	
Mujeres	10.3	
Gran La Plata		
Berisso		9.89
Varones	8.56	
Mujeres	12.22	
Ensenada		8.5
Varones	6.95	
Mujeres	11.51	
La Plata		6.61
Varones	5.49	
Mujeres	8.27	
Pueyrredon (inc. mar del Plata)		6.71
Varones	5.5	
Mujeres	8.7	
Bahia Blanca		6.01
Varones	5.01	
Mujeres	7.7	

Fuente: En base a: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 -Elaboración, SIEMPRO 1995.

Aunque las mujeres son un componente relativamente importante de la población empleada, la relación empleo - salario es altamente desigual en el país. A pesar que el nivel educacional de la mujeres en la fuerza de trabajo, es mayor que el de los varones, el salario—aún en situaciones equivalentes—es significativamente mayor para los hombres que para las mujeres. Esta brecha incrementa—en general—en directa relación a la educación. En relevamientos de 1993, las mujeres sin educación ganaban el 80% del salario de los varones con el mismo nivel educativo. Para los trabajadores con educación primaria, el salario de las mujeres era del 63% del salario de los trabajadores varones. Las mujeres con un nivel educacional secundario completo ganan el 67% del salario de trabajadores varones con el mismo nivel educativo. Para las trabajadoras con educación superior, la brecha es aún más amplia: las mujeres ganan el 46,7% de los varones con este nivel educativo. En promedio, el salario de la mujeres representa el 68% de lo que ganan los varones.

Esta situación ha empeorado a través de los años, ya que en 1980 las mujeres ganaban el 89,5% del salario de trabajadores varones, indicando claramente que la inserción de la mujer al mercado laboral ha sido en trabajos de baja remuneración.

En el Area Metropolitana de Buenos Aires [Conurbano y Capital Federal], los hogares que tiene a una mujer como principal proveedora de ingresos presenta una variación que va del 19% en 1980 al 27% en 1992 y se estima que el 80% de familias pobres, cuyo principal sustento económico es provisto por mujeres, son familias monoparentales. Más del 25% de hogares clasificados como indigentes, tienen mujeres jefas de hogar.

Esta situación, cambios culturales, los mayores niveles de educación que han beneficiado a las mujeres, así como la crisis socio-económica, han redundado en un mayor número de mujeres demandantes de empleo remunerado fuera del hogar, incrementando la población económicamente activa. Sin embargo, claramente se encuentran mayores porcentajes de mujeres afectadas por el desempleo y la pobreza.

En la Argentina, la incidencia de pobreza medida por ingresos es significativamente mayor, si la jefatura del hogar la ejerce una mujer que un varón. El tipo de empleo de las mujeres jefas pobres indica características particulares: mientras que el 6% son empleadas en el sector público, el 15% está ocupada por "cuenta propia" en sectores de industria y servicios; el 27% son asalariadas del sector privado y el 44% tienen empleo en el servicio doméstico.

Por lo tanto, el diseño de políticas sociales [sean éstas nacionales o municipales] deben tomar en cuenta la diferencias entre géneros desde las que se parte a fin de no excluir a un sector importante de la sociedad, como lo son en este caso las mujeres, y -a través de esto promover la equidad.

4. Gobiernos Municipales y políticas sociales

La incidencia de la pobreza a nivel urbano, es una de las razones por las cuales los municipios están forzados a enfrentar la emergencia social y aportar soluciones a las mismas. Es dentro de sus límites geográficos donde mayoritariamente se desenvuelve esta problemática. La segunda razón clave es que enfrentar este tema de forma directa, es también parte de los recientes cambios económicos y políticos manifestados a través de las reformas macroeconómicas y la descentralización.

En un reciente estudio del Banco Mundial, se delínean cuáles son los obstáculos que deben sobrellevar los gobiernos locales para adecuadamente suplir este rol :

- Dependencia política y/o financiera de los gobiernos municipales para con el gobierno central
- Fragmentación de gobiernos locales en el caso de conglomerados metropolitanos.
- Falta de marco político para encarar la pobreza urbana a nivel municipal.
- Omisión de incluir otros actores claves en el proceso, tales como las organizaciones no-gubernamentales y los grupos de la comunidad.
- Conocimiento inadecuado sobre la incidencia y múltiples facetas de la pobreza urbana.

5. Entorno propicio para el establecimiento de políticas sociales de desarrollo sustentable

En este tema, como en otros relacionados para con el desarrollo a nivel local, el debate mayoritario no indica que los gobiernos locales deberían [ni siquiera podrían] involucrarse de forma directa y exclusiva en el establecimiento de programas sociales. El pensamiento general indica que las autoridades locales, deberían establecer un entorno propicio para promover el desarrollo humano sustentable en sus comunidades. Varias áreas de trabajo han sido identificadas como temas claves a incorporar, a fin de establecer este entorno propicio. Entre ellas se distinguen:

Incremento de ingresos y bienes productivos

Promoción de la generación de empleo productivo.

Promoción del acceso al crédito.

Promoción de programas de educación, alfabetización y entrenamiento vocacional.

Derechos humanos

Promoción de los derechos humanos.

Acceso a la justicia y al sistema judicial.

Servicios sociales básicos e infraestructura

Promoción de la protección y uso racional/equitativo de los recursos naturales.

Mejoras en los servicios de saneamiento e infraestructura.
Promoción del acceso a la salud primaria.
Promoción de servicios sociales en el cuidado de niños.
Promoción de planes de vivienda y tenencia legal de la misma.
Implementación de mejoras en el sistema de transporte.

Las facetas múltiples del desarrollo deben ser enfocadas al diseñar, implementar y monitorear políticas sociales, y los temas enumerados tienden a indicar que las mismas, deben ser encaradas desde un marco conceptual amplio e interdisciplinario.

6. Políticas y programas sociales y su aplicación a nivel local

En términos amplios, se puede establecer que las políticas y los programas utilizados para atender los problemas sociales, pueden ser focalizados o globales. La creciente focalización del gasto público social, en especial hacia aquellos sectores de la sociedad en mayor riesgo y/o condiciones vulnerables, está ampliamente difundida por los organismos multilaterales y por ende, por los grandes proyectos de acción social gubernamental. Sin embargo, este tipo de programas y/o políticas enfrentan una serie de fuertes cuestionamientos desde lo metodológico, lo conceptual y lo político. Existen serias dudas sobre si focalizar estas acciones como medidas mitigatorias es conducente al desarrollo o si simplemente son acciones tendientes a contener temporariamente la demanda social. Asimismo, investigaciones de diversos organismos y corrientes de análisis, indican que estas actividades de parte del sector gubernamental, están asignadas por ser meramente asistencialismo que puede ser utilizado políticamente y que a menudo lo es.

Las políticas globales han sido dejadas de lado, sin embargo, la paradójica persistencia de la pobreza dentro de marcos de crecimiento económico, que han tenido los países desarrollados, tanto como los países en vías de desarrollo, han puesto en escena nuevos paradigmas, donde se propugnan aplicaciones de medidas globales [que impacten a la población en situaciones de pobreza en su conjunto y no tan sólo a ciertos grupos]. Medidas que promueven el empleo productivo que brinda tasas altas de crecimiento económico, más puestos de trabajo y un mejor balance entre calidad y cantidad de puestos de trabajo, son algunas de ellas. Asimismo, se promueve que estas políticas y programas deben integrar a aquellos grupos marginalizados a través de igualdad de oportunidades, ausencia de discriminación y participación activa en la fijación de metas.

Aunque no se cataloguen como tal, los municipios siempre han desarrollado de alguna manera proyectos y programas de acción social, sea en conjunto con instancias de gobiernos nacionales, organismos financieros multilaterales o agencias internacionales de cooperación. Sin embargo, los nuevos enfoques en este tema deben incluir un marco regulatorio adecuado, para que los municipios actúen en esta área, así como la fijación de metas, diseño e implementación de políticas establecidas y llevadas a cabo con el consenso de la comunidad.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial . "Argentina. Argentina's Poor: A Profile." *June 27, 1995. Human Resources Division, Country Department I. Latin America and The Caribbean Regional Office.*

"Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1980-1991". *Documento de Trabajo No. 3. Octubre de 1993. Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Instituto Nacional de Estadística y Censos.*

"Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). *Evolución Intercensal 1980 - 1991*". *Documento de Trabajo No. 1. Junio de 1993. Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina.*

Onestini, María. "Argentina: Informe Seminario Nacional de la Cumbre al Sobre Desarrollo Social" *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO Noviembre 1994*

Onestini, María "Rapporto sulle politiche sociali e per l'occupazione nella Provincia di Buenos Aires" *Ministero degli Affari Esteri Italiano, Julio 1996*

Ulshoefer, Petra "Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en los Años 90:

Desafíos para la Legislación del Trabajo, la Seguridad Social y las Relaciones Laborales" *OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago de Chile, Septiembre 1994.*

UNDP/UNCHS (HABITAT)/WORLD BANK, Urban Management Program, Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction: A Framework for Action at Municipal Government Level, No. 20, Washington DC., EE.UU., 1995.

Wratten, Ellen "Conceptualizing Urban Poverty" *Environment and urbanization, Vol. 7, No. 1 (Abril 1995).*

INNOVACION Y DIFUSIÓN TECNOLÓGICA

Laís Abramo

1. Innovación y difusión tecnológica y cambios en los paradigmas productivos

La introducción constante de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base productiva, constituye un elemento determinante del incremento de la productividad y la competitividad. La creciente globalización y exposición externa de las diferentes economías y las mayores exigencias de la pugna competitiva en los diferentes mercados, no hacen sino acentuar la necesidad de innovaciones o adaptaciones en estos niveles. La innovación tecnológica es hoy algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, ya que constituye, de hecho, un imperativo para la organización productiva empresarial

Esto quiere decir que, si bien no todas las empresas tienen como objetivo el competir en los mercados internacionales, éstos deben constituir siempre un referente obligado para introducir la suficiente tensión estimuladora, para el incremento de la eficiencia productiva y la competitividad en los diferentes mercados en los que las empresas despliegan sus operaciones.

a. Competitividad sistémica y entorno innovativo

Por otro lado, la competitividad es "sistémica", lo cual quiere decir que las empresas no llevan a cabo la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos del entorno tales como:

- a dotación de infraestructuras básicas;
- la calidad de los recursos humanos disponibles;
- la disponibilidad de los servicios avanzados a la producción (información sobre materiales, insumos, tecnologías, productos y procesos productivos, diseño, mercados, comercialización, cooperación interempresarial, etc.);
- a naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo (I+D);
- la capacitación empresarial;
- el sistema educativo y su vinculación con los problemas productivos y empresariales del territorio en cuestión;
- la red de proveedores y competidores locales;
- el nivel de exigencia de los usuarios locales;
- el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales.

La creciente liberalización económica, así como las exigencias de la sustentabilidad medioambiental, constituyen datos del problema y, como tal, son elementos condicionantes de las posibilidades de acción en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo, las cuales no pueden orientarse únicamente hacia el logro del mayor crecimiento económico cuantitativo, ya que para hablar de desarrollo es necesario promover también la mayor difusión territorial del crecimiento, a fin de avanzar hacia un mayor grado de equidad social y calidad de vida de toda la población, junto al respeto por las exigencias de un desarrollo sustentable medioambientalmente.

La mayor difusión territorial del crecimiento supone, a su vez, la incorporación del cambio tecnológico en el territorio, lo que implica la selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas a los objetivos del desarrollo nacional o local/regional. Eso no puede ser una tarea sólo de las empresas, principalmente cuando el tejido productivo está constituido fundamentalmente por pequeñas, medianas, e incluso microempresas, lo que es la realidad dominante en la mayoría de los países y regiones en América Latina.

Eso evidencia la necesidad de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y el entorno innovador, que faciliten el acceso a los servicios avanzados a la producción a las micro, pequeñas y medianas empresas en el conjunto de regiones y territorios, sin lo cual no parece posible asegurar la modernización productiva y empresarial, o la difusión del crecimiento y el desarrollo en nuestras sociedades.

La articulación del sistema productivo interno debe ser vista como objetivo estratégico del desarrollo económico endógeno, ya que la mejora de la inserción externa descansa, en definitiva, en la existencia de elementos internos que garanticen la introducción incesante de innovaciones, desde la propia base productiva y del tejido empresarial. En otras palabras, ningún "nicho" de mercado internacional tiene posibilidades de difundir efectos endógenos de crecimiento económico, si no existe una articulación del tejido productivo y empresarial internos que evite la fragilidad del mismo. Sin esa articulación interna del tejido productivo territorial, será difícil mantener el dinamismo del citado "nicho", o bien éste quedará reducido a un "enclave" de producción, sin mayores eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante en el seno de las economías locales.

La existencia del entorno sistémico facilitador de sinergias en el acceso a todos estos contactos interempresariales y servicios avanzados a la producción, resulta decisiva para el desarrollo regional y local. Sin el mismo, es difícil pensar en la fertilización de iniciativas empresariales y la generación de empleo productivo. El rol de los gobiernos locales (regionales o municipales) es clave en el sentido de asumir un papel activo como agentes facilitadores del acceso a las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales fundamentales por parte del tejido empresarial mayoritariamente formado por empresas de pequeña dimensión y microempresas, las cuales no pueden acceder por sí solas a dichos servicios avanzados a la producción.

El dominio tecnológico y la capacidad para su utilización y difusión, son la fuente principal de ventajas competitivas dinámicas, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación del capital humano. De este modo, las políticas sociales tales como la salud, higiene y educación, entre otras, deben dejar de ser consideradas como políticas "asistenciales", para pasar a formar parte de las políticas de desarrollo, ya que ayudan a crear y formar el recurso estratégico principal.

La participación de las administraciones públicas en los diferentes niveles territoriales, puede asegurar, de mejor manera, las condiciones básicas de formación de dichos recursos estratégicos, así como la identificación de recursos potenciales endógenos. Asimismo, dicha participación puede resultar decisiva en actividades de fomento económico y creación de empleo productivo, facilitando la construcción del entorno que permita el acceso a los servicios avanzados a la producción para las empresas de pequeña y mediana dimensión y microempresas.

En tal sentido, deben alentarse los esquemas de cooperación interempresarial y de concertación estratégica entre actores sociales (públicos y privados), a fin de posibilitar la construcción del marco institucional apropiado, como parte del "entorno" antes citado.

b. Las dimensiones de la innovación

Las innovaciones tecnológicas pueden ser de producto, de proceso o de métodos de gestión. En el primer caso, se trata de introducción de nuevos productos o materiales, o de mejoras en los productos actuales; en las innovaciones del proceso productivo puede tratarse de la incorporación de nuevos equipos, nuevas instalaciones, o mejoras en la línea de producción existente. Finalmente, en las innovaciones en métodos de gestión se incluyen las mejoras en organización de la producción y el proceso de trabajo, información, control de calidad, diseño, comercialización, etc.

La innovación productiva y de gestión incluye, por lo tanto, una multidimensionalidad de aspectos concernientes tanto a cuestiones técnicas como sociales. Esta introducción de innovaciones se realiza, además, dentro de un contexto o "entorno", que puede facilitar o no las condiciones de partida para el estímulo innovativo. Así, podemos diferenciar, de un lado, los elementos del contexto externos a la empresa, tales como la política nacional de investigación y desarrollo (I+D), el sistema de Ciencia y Tecnología (C&T), el estímulo social y cultural hacia la innovación y la asunción de riesgo empresarial, la vinculación del sistema educativo a los requerimientos y problemas del sistema productivo, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, acceso a líneas de financiamiento para PYMES y microempresas, etc. Y, de otro lado, los elementos internos a la empresa, tales como: el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, el nivel de calificación de la fuerza de trabajo, el grado de involucramiento y motivación de los trabajadores, capacitación empresarial y tecnológica, etc.

En entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales "entornos" constituye, pues, una tarea primordial para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial. Y en ello pueden colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados en cada territorio, municipio o región. En efecto, tanto los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, como las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras organizaciones de la sociedad civil (tales como universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales u otras), pueden concertar una actuación conjunta en respaldo de la construcción de esa "atmósfera" básica para el desarrollo local y regional.

c. Pequeña, mediana y micro empresa: importancia y desafíos

En América Latina, de forma abrumadora, la mayoría del tejido de empresas existente, es de muy reducida dimensión. Está compuesto fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas (PYMES) o microempresas (formales o informales). Esto acentúa las dificultades en el acceso territorial a los servicios avanzados a la producción por parte de dichas empresas, requiriéndose para ello la creación concertada -entre los gestores públicos territoriales y el sector privado-, de esquemas e instrumentos institucionales que lo hagan posible.

En otras palabras, la concertación estratégica entre las administraciones públicas a nivel local y regional, el sector privado empresarial y las entidades prestadoras de servicios a empresas (consultorías tecnológicas; laboratorios de certificación, normalización y homologación; investigación de mercados, etc.) resulta decisiva para garantizar el acceso a estos servicios avanzados a la producción y para facilitar la cooperación interempresarial.

BIBLIOGRAFIA

Alburquerque, F., 1997. "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico", Santiago, *ILPES*.

Pione, M. y Sabel, C., 1984. "The second industrial dwide", New York, *Basic Books*.

Introducción

Las políticas de generación de empleo productivo son parte fundamental de una estrategia de construcción de políticas sociales no asistencialistas, en la medida en que, del punto de vista de los individuos y de los grupos sociales, el acceso al empleo productivo y de calidad representa la única forma a través de la cual se puede superar de manera consistente las situaciones de pobreza y exclusión social. A su vez, la generación de empleo productivo depende de políticas y procesos que se definen más allá del ámbito del mercado de trabajo y que suponen nuevas formas de integración entre los objetivos económicos y los objetivos sociales en las políticas de desarrollo.

Eso significa, como lo ilustran los datos presentados para América Latina, que los equilibrios macroeconómicos no son suficientes por sí solos para superar los efectos negativos (cuantitativos y cualitativos) de la crisis y de los procesos de ajuste sobre el mercado de trabajo y para estabilizar nuevos procesos de generación de empleo productivo. La consecución de esos objetivos exige, más que eso, la implementación de nuevas políticas de desarrollo que tengan entre sus objetivos y características fundamentales, por ejemplo: a) su difusión por el conjunto del territorio a partir de la movilización de los recursos endógenos (Albuquerque, 1997); b) la estructuración de políticas capaces de orientar los procesos de reestructuración productiva; c) la creación de nuevos mecanismos públicos y negociados de regulación (Mattoso y Baltar, 1996).

Tanto del punto de vista de la contribución a los procesos de desarrollo económico como de la equidad social, interesa la cuestión del empleo no solamente en términos cuantitativos (volumen de puestos de trabajo existentes o posibles de ser generados) como cualitativos (las condiciones en que éstos se ejercen: salario, tipo de contrato, grado de calificación, condiciones de salud y seguridad, relaciones laborales). En ese sentido, no se puede separar el concepto de empleo del concepto (más amplio) de trabajo

1. Tendencias recientes de la evolución del mercado de trabajo en América Latina

La evolución reciente del mercado de trabajo en América Latina, evidencia importantes cambios en la estructura del empleo, entre los cuales se destacan la disminución del sector público y de las grandes empresas privadas como generadoras de empleo, así

como el crecimiento del empleo generado por micro y pequeñas empresas y de las formas de empleo definidas como precarias, informales o "atípicas" ¹.

En efecto, una de las consecuencias de los procesos de crisis, ajuste y reestructuración productiva sobre el mercado trabajo en América Latina y el Caribe durante los años 80, ha sido una elevación de las tasas de desocupación abierta, así como una acentuada reducción salarial. A nivel agregado, la tasa de desocupación abierta pasó de 6,6% en 1980 a 10% en 1985. A partir de esta fecha empezó a disminuir, llegando, en 1990, a un 7,9%. Solamente en 1993 (13 años después) volvió al mismo nivel en que se encontraba antes de la crisis, esto es, a un 6,6% (PREALC, 1993). A su vez, los salarios experimentaron un acentuado deterioro entre 1980 y 1990, especialmente el salario mínimo y el salario agrícola, cuyos descensos fueron, respectivamente, de 33 y de 28 puntos porcentuales. Los salarios industriales y de la construcción civil, a su vez, cayeron respectivamente 13 y 14 puntos en el mismo período (OIT, 1994).

En el período 1990-94 la recuperación económica experimentada en varios países, significó también un crecimiento del empleo.² Se interrumpió el proceso de caída de los salarios mínimos, que se incrementaron levemente (1,1% anual), mientras los salarios industriales aumentaron un 2,4% al año (OIT, 1995). Sin embargo, ese proceso de recuperación se detuvo en 1995. La desaceleración del crecimiento económico (1,7% en 1995) se ha reflejado en un aumento de la desocupación abierta (de un 6,2% en 1994 a un 7,3% en 1995), un estancamiento de los salarios mínimos y una leve reducción de los salarios reales en la industria (-0,5%) (OIT, 1995) ³. Los indicadores desfavorables registrados en 1995 evidencian la fragilidad de las mejorías verificadas entre 1990-1994, tanto en términos del crecimiento económico como de la situación laboral, y cuestionan la sustentabilidad de las políticas adoptadas en el período.

Hay que señalar, además, que el crecimiento del empleo verificado en esos años, estuvo acompañado por un significativo deterioro de su calidad: disminuye la importancia del sector público y de las grandes empresas privadas como generadoras de empleo y aumenta la importancia de las pequeñas empresas y del sector informal. La suma de los trabajadores por cuenta propia, los empleos generados por las pequeñas empresas y el servicio doméstico, que correspondían a 40% del total del

¹ La OIT define como formas de trabajo "a-típico" aquéllas caracterizadas por contratos que no conllevan a la estabilidad laboral (OIT, 1995).

² El producto y el empleo en las actividades no agropecuarias de América Latina y el Caribe crecieron a una tasa anual promedio de 3.6% y 3.0%, respectivamente.

³ En el aumento de las tasas de desocupación abierta se destacan las situaciones de Argentina (donde la tasa de desocupación pasa de 10,8% en 1994 a 18,6% en 1995) y México (donde esa se eleva de 3,6% en 1994 a 6,6% en 1995) (OIT, 1995)

empleo en 1980, pasan a representar un 56% en 1995. A su vez, en el mismo período, el empleo generado por el sector público disminuyó del 15,7% al 13,6% y aquél generado por la gran empresa privada se redujo del 44% al 30,7% (PREALC 1993; OIT, 1995). Para los próximos años, y, al mantenerse la misma dinámica aquí descrita, se puede prever la acentuación de esas tendencias a nivel de la estructura del empleo, ya que de cada 100 nuevos puestos de trabajo generados entre 1990-94, 81 se concentraron en el sector informal y en la pequeña empresa (OIT, 1994). En 1995 esa cifra subió a 84 (OIT, 1995).

Otro indicador del deterioro de la calidad del empleo, es la reducción del grado de protección social de los trabajadores. Según los cálculos de la OIT, apenas un 35% de la PEA latinoamericana estaba, en 1994, protegida por algún sistema de seguridad social (OIT, 1994). Eso significa que la magnitud del trabajo "desprotegido" (65%), era incluso superior al peso de las pequeñas y micro empresas, el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico (56%). Aún considerando que la totalidad de los empleos generados en esos sectores estuviera fuera de los sistemas de protección social (lo que no ocurre), ese dato estaría indicando que un porcentaje significativo de los trabajadores del sector "formal" también está fuera de los sistemas de protección social.

Por otro lado, el desempleo se focaliza en determinadas regiones dentro de los países y determinadas categorías dentro de la población económicamente activa (como las mujeres y los jóvenes). La tasa de desempleo de las mujeres es, en la mayoría de los países, de un 10 a un 40% superior a la tasa de desempleo de los hombres, llegando, en algunos casos (como el de Jamaica) a ser un 50% superior (OIT, 1995). A su vez, la tasa de desempleo juvenil representa 50% más que la tasa de desempleo urbano promedio (considerando los jóvenes con edades de 20 a 24 años) y el doble si se considera entre 15 y 24 (OIT, 1995).

Pero más que constatar el crecimiento del sector informal o del trabajo "atípico", parece fundamental romper cualquier tipo de dualismo, revisando los conceptos mismos de sector "formal" e "informal", "moderno" y "tradicional" de la economía y del mercado de trabajo, así como las relaciones que se establecen entre ellos. El aumento del número de trabajadores sin contrato de trabajo en el sector "moderno" de la economía, el resurgimiento del trabajo a domicilio en los eslabones inferiores de cadenas productivas dominadas por industrias consideradas competitivas a escala internacional, los multifacéticos encadenamientos que se producen a raíz de la disminución de la integración vertical de las grandes empresas, son algunos de los ejemplos de las nuevas articulaciones intersectoriales que se vienen produciendo en el contexto de la reestructuración productiva. En ese sentido, la identificación entre el trabajo informal con el sector rezagado de la economía y el trabajo formal con el sector moderno, parece no dar cuenta de esas nuevas configuraciones.

2. Tendencias recientes de la participación femenina en el mercado de trabajo en América Latina

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION FEMENINA EN EL MERCADO DE TRABAJO EN AMERICA LATINA (1970-1990)

A. AUMENTA LA TASA DE PARTICIPACION FEMENINA Y SE PRODUCE UN CAMBIO EN EL COMPORTAMIENTO DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES

1. AUMENTA EL NÚMERO DE HORAS (DIARIAS, SEMANALES) QUE LAS MUJERES DEDICAN AL TRABAJO REMUNERADO

2. AUMENTA EL NÚMERO DE AÑOS DE VIDA ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE LAS MUJERES

- El número de años que las mujeres dedican al trabajo remunerado aumentó, en promedio, en algo más de 5 años entre 1970 y 1990.

3. AUMENTA EL GRADO DE CONTINUIDAD DE LAS TRAYECTORIAS LABORALES FEMENINAS

- Se incrementa la proporción de mujeres que no se retiran del trabajo cuando tienen hijos y se mantienen económicamente activas durante el período de mayor trabajo reproductivo.

- Es la mujer en edad reproductiva la que tiene mayor participación en el mercado de trabajo. Los mayores aumentos en la participación femenina se produjeron en los grupos de 25 a 34 años y de 35 a 44 años. La participación de las mujeres casadas aumenta más que la de las solteras.

4. AUMENTA EL NIVEL PROMEDIO DE INSTRUCCION DE LAS MUJERES QUE YA ES MAYOR QUE EL DE LOS HOMBRES EN EL MERCADO LABORAL

B. NO SE PRODUCE UNA DISMINUCIÓN SIGNIFICATIVA DE LAS DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO

1. SE REPRODUCE LA SEGREGACION OCUPACIONAL
2. SE MANTIENE LA BRECHA SALARIAL Y ESA ES MAYOR MIENTRAS MAYOR ES EL NIVEL DE ESCOLARIDAD
3. LA TASA DE DESEMPLEO DE LAS MUJERES SIGUE SIENDO SIGNIFICATIVAMENTE SUPERIOR A LA DE LOS HOMBRES
4. AUMENTA LA PRESENCIA FEMENINA EN LAS OCUPACIONES PRECARIAS

3. Políticas de empleo en América Latina

En América Latina, en lo que va de los años 90, la continuidad de los efectos negativos de la crisis y/o de la recesión económica sobre el mercado de trabajo (así como la dificultad de generación de empleo productivo en los períodos de recuperación) (CEPAL, 1996), entre los cuales se destacan los procesos de precarización del empleo y la manutención de altas tasas de desempleo abierto en muchos países de la región, han llevado a los Gobiernos a diseñar nuevos programas de capacitación para el trabajo y de generación directa de empleos (OIT, 1996).

Según levantamiento realizado por la OIT (1996), esos programas se dividen en dos grandes grupos: a) los de capacitación para el empleo; b) los de generación directa de empleo. Los programas de capacitación para el empleo están en general focalizados a trabajadores afectados por la reestructuración productiva y/o por la reforma del Estado, jóvenes provenientes de hogares pobres y desempleados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México). Los programas de generación directa de empleo se concretaron básicamente a través de la constitución de Fondos de Inversión Social (Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú), la promoción del empleo a nivel local y en la focalización a los/as desempleados/as jefes/as de hogar.

Los programas financiados a través de los Fondos de Inversión Social, se han caracterizado básicamente por inversiones de carácter social (infraestructura social y productiva, servicios públicos básicos y apoyo a microempresas) con uso intensivo de mano de obra, ejecutados por entidades privadas, organizaciones sociales o municipios, subcontratados por la entidad estatal administradora del Fondo.

Los otros programas que constan del levantamiento realizado por la OIT son:

Programas de empleo transitorio (1 a 6 meses), ejecutados por organismos provinciales en convenio con la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Argentina).

Apoyo a micro y pequeña empresa (hasta 100 trabajadores): subvenciones (hasta 5 pagos de US\$ 200) para cada trabajador contratado por período no inferior a un año (Argentina).

Créditos blandos para financiar proyectos estatales de generación de empleo, especialmente en cuatro campos: turismo, construcción civil, industria textil y de calzados (Brasil).

Creación de empleos duraderos a través de la utilización de recursos ociosos o infrautilizados por las diferentes localidades. Elaboración de un Banco de Proyectos Productivos ejecutados por el programa en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías (Colombia).

Financiamiento estatal de proyectos productivos en los sectores social y rural (microempresa y trabajadores por cuenta propia (México).

Prioridad de contratación en las obras públicas nacionales y departamentales de jefes de hogar desempleados/as que hayan agotado su derecho a las prestaciones del seguro desempleo, así como aquéllos/as desempleados/as que no hayan tenido derecho a recibir dichas prestaciones (Uruguay).

A su vez, la evaluación de la CEPAL (1997) sobre los programas de empleo en 1996 en los países latinoamericanos, destaca también la capacitación a los jóvenes y desempleados, así como la creación de puestos de trabajo independientes (estímulos a microempresarios y a la empresa privada). La coordinación institucional de esos programas estuvo a cargo de diversos niveles de gobierno tales como los servicios nacionales de empleo y los Ministerios de Trabajo, Agricultura y Educación (de acuerdo al carácter de cada tipo de programa).

Entre los problemas señalados por los representantes de gobierno respecto a los programas adoptados se destacan: a) la importancia de contar con información prospectiva sobre el mercado de trabajo; b) la importancia de seleccionar adecuadamente los beneficiarios y de capacitarlos; c) la falta de articulación intersectorial en la definición/implementación de los programas; d) la dispersión de recursos; e) la falta de seguimiento y supervisión de los programas (CEPAL, 1997).

Entre los aspectos positivos se destacan: a) mejor conocimiento de la relación entre la oferta de mano de obra y las necesidades del mercado de trabajo; b) la capacitación de los grupos destinatarios; c) la generación de empleos para la población mas vulnerable; d) la participación de organizaciones no gubernamentales en su implementación; e) la consideración de la dimensión de género en la capacitación; f) el refuerzo de la autoestima de los capacitados (CEPAL, 1997).

4. Políticas de empleo y gestión municipal

La crisis del taylorismo fordismo y las nuevas configuraciones productivas surgidas a partir de ahí (que abren nuevos espacios para el desarrollo de pequeñas empresas y políticas de fomento productivo basadas en los niveles locales), por un lado y, por otro, los procesos de descentralización política y administrativa que amplían las posibilidades de actuación de los gobiernos locales, contribuyen a generar una situación en la cual el rol de esos últimos en el impulso a las estrategias de desarrollo económico local y de generación de empleo productivo, son crecientes.

Asumir ese rol implica la multiplicación y diversificación de las formas de actuación (políticas y programas) de los gobiernos locales, en relación a los temas del desarrollo local, fomento productivo y generación de empleo. En otras palabras, supone un giro radical en cuanto a la actitud tradicional de los municipios frente a la realidad económica local : extender sus funciones más allá del campo urbanístico y pensarse básicamente en tanto un agente dinamizador de la actividad económica a nivel local, así como el municipio (o un conjunto de municipios) en tanto unidad económica básica (Del Castillo, 1989).

El municipio tiene ventajas relativas para desempeñar ese rol (en especial respecto a la creación de espacios de concertación a nivel local, que suelen ser de gran importancia para el desarrollo de las políticas de fomento productivo y generación de empleo a nivel local), que se refieren básicamente a su proximidad con: a) las necesidades locales y las posibilidades de su satisfacción; b) los actores e instituciones existentes en un determinado territorio. En otras palabras, el papel de los gobiernos municipales es irremplazable por su capacidad de contactar directamente con todos los agentes sociales interesados. Estos deben convertirse en una pieza clave de la concertación local con las organizaciones privadas, los representantes de los trabajadores, el sector social de la economía y demás organizaciones de la sociedad civil.

Entre los obstáculos enfrentados en este cambio, se destacan las limitaciones del proceso de descentralización que se reflejan en la escasez de recursos financieros y humanos debidamente capacitados, así como en las limitaciones de su autonomía. Por otro lado, no se puede olvidar la dimensión relativamente limitada de las iniciativas locales de empleo, debido al peso de las políticas económicas definidas a otros niveles (en especial el macroeconómico y las regulaciones legislativas centrales) en la dinámica de generación de empleo en un determinado sector o región. En ese sentido, hay que estar consciente de que el municipio tiene una dimensión limitada y las entidades locales pueden jugar un papel sólo complementario en la lucha por el desempleo y que, debido a eso, es de gran importancia la necesidad de articulación y la coordinación de las iniciativas locales (municipales) con otros niveles (sea de un conjunto de municipios, sea de regiones o territorios más amplios que se caractericen por cierta homogeneidad cultural o productiva).

Sin embargo, a pesar de la limitación de los recursos, un cambio de orientación puede tener un efecto muy positivo sobre la actividad económica. En ese sentido, es de gran importancia dejar de percibir el municipio como un conjunto de problemas eminentemente urbanísticos o a lo más de bienestar social, para asumir la concepción del espacio urbano como un espacio formado por un tejido de infraestructuras físicas y estructuras sociales y económicas, sobre el cual se puede actuar con una intencionalidad productiva (Del Castillo, 1989). Las intervenciones económicas de los gobiernos municipales suelen nacer de la constatación de que las medidas de bienestar social actúan solamente sobre los efectos y no sobre las causas de los problemas. Por tanto, también en los municipios, el principal reto para la salida de la crisis (y para la superación de la situación de pobreza) es el fomento productivo y la creación de empleo.

A continuación se presentan las principales medidas que hacia fines de los 80 habían sido puestas en práctica en distintos países de Europa, respecto a las iniciativas de generación de empleo a nivel local, según levantamiento de Del Castillo (1989).⁴

INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO

Como resultado del esfuerzo iniciado por los diferentes actores locales, pueden surgir o promoverse diversas iniciativas de desarrollo centradas en la preocupación por generar nuevos puestos de trabajo o impedir la pérdida de los ya existentes. Entre las iniciativas locales de empleo cabe citar:

A. ACTIVIDADES QUE AFECTAN A LA OFERTA DE FACTORES FAVORABLES A LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS

- * Coordinación interinstitucional y difusión territorial de los diferentes instrumentos de fomento económico diseñados desde la Administración Central.
- * Oferta de educación y capacitación. Atención a grupos específicos: indígenas, mujeres, jóvenes, trabajadores mayores de edad con necesidades de reciclaje a nuevas actividades, etc.
- * Formación en gestión empresarial y comercialización para PYMES y microempresas locales.
- * Asistencia a la innovación tecnológica para PYMES y microempresas.
- * Información sobre tecnologías, productos, mercados, proveedores y competidores, bases de datos, etc.
- * Entrega de tierras a agricultores jóvenes.
- Información sobre posibilidades de financiación existentes y búsqueda de
- líneas de financiación apropiadas para PYMES y microempresas.

⁴ El autor alerta para la dificultad de establecer una clara demarcación entre las medidas de fomento al empleo adoptadas por las instituciones locales y las adoptadas por otros niveles de la administración.

- * Promoción inmobiliaria, oferta de suelo e instalaciones industriales, locales, etc.

- * Mejora de la calidad de vida y urbanismo: infraestructuras adecuadas, viviendas, parques e instalaciones recreativas, medioambiente, etc.

B. ACTIVIDADES DE CREACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MERCADO

- * Compras y contrataciones de las administraciones públicas.

- * Estímulo de asociatividad empresarial.

- * Información e identificación de recursos potenciales endógenos, así como de segmentos posibles de mercados internacionales.

- * Impulsar las denominaciones de origen y controles de calidad, así como la promoción de mercados e inversiones.

C. ACTIVIDADES DE CREACIÓN DEL ENTORNO SOCIOCULTURAL INNOVADOR

- * Promoción de la creatividad y cultura empresarial.

- * Valoración social del empresario innovador.

- * Animación social territorial y estímulo de la asociatividad local.

- * Desarrollo de una imagen local innovadora del territorio, como resultado del ejercicio de movilización local por el desarrollo.

- * Mejora de la flexibilidad y capacidad administrativa de las municipalidades: eliminación del burocratismo ineficiente.

ALGUNAS MEDIDAS DE GENERACION DE EMPLEO A NIVEL LOCAL DESARROLLADAS EN BRASIL EN EL PERIODO RECIENTE, EN LAS CUALES EL ROL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES HA SIDO CENTRAL

A. APOYO AL DESARROLLO DE PEQUEÑAS EMPRESAS

1. Programas de atracción de nuevas empresas y expansión de las ya instaladas

a) Facilitar apertura y registro de nuevas empresas. Desburocratización del proceso, centralizando en un único local todas las etapas necesarias.

b) Disponibilidad de terrenos y/o edificaciones que pueden beneficiar un conjunto de empresas y al mismo tiempo estimular su asociatividad.

c) En ciertas circunstancias, reducción de impuestos (establecimiento de impuestos diferenciados para micro/pequeñas empresas).

d) Promoción de eventos, ferias, exposiciones, facilitando comercialización/exportación.

2. Programas de crédito a pequeños emprendedores

En general, acompañados de capacitación en gestión empresarial e incorporación de tecnología.

Disminución de las garantías exigidas; experiencias de crédito solidario (la garantía es dada por el grupo y no por el individuo).

3. Apoyo a segmentos específicos con gran capacidad de generación de empleos.

4. Desarrollo de cadenas productivas: verticalización de la pequeña producción agrícola con el objetivo de transformar productores agrícolas en agroindustriales, facilitando el acceso a la tecnología necesaria y a la comercialización (eliminación de intermediarios).

5. Fomento al cooperativismo, dirigido a grupos de desempleados que no tienen condiciones de iniciar individualmente un negocio.

B. FACILITAR LA BÚSQUEDA DE EMPLEO A TRAVÉS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, que coordine la protección al desempleo (seguro desempleo), el reentrenamiento o recapacitación profesional y la intermediación para relocalización.

C. POLÍTICAS DE CALIFICACIÓN PROFESIONAL DIRIGIDAS A GRUPOS ESPECÍFICOS.

D. MEJORÍA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA: mejorar el ingreso de familias carentes (ej.: Con ingreso per cápita de hasta US\$ 50) y asegurar la permanencia de niños y niñas en la escuela, mejorando así sus condiciones futuras de empleabilidad y evitando su ingreso precoz en la fuerza de trabajo.

Fuente: Guimarães, I.G.R., 1996. "Administrações petistas e geração de emprego", O (des)emprego no país do Real, Partido dos Trabalhadores, São Paulo.

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque, F., 1997. "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico", Santiago, *ILPES*.

CEPAL, 1996. "Estudio económico de América Latina y el Caribe" (1995-1996). Santiago, *Naciones Unidas*.

CEPAL, 1997. "Panorama Social de América Latina", *CEPAL*, Santiago de Chile.

Del Castillo, J. 1989. "Las iniciativas locales de empleo. El papel de los ayuntamientos en una política de desarrollo regional", en *Del Castillo, J (org.)*,

Guimarães, I.G.R., 1996. "Administrações petistas e geração de emprego", *O (des)emprego no país do Real, Partido dos Trabalhadores, São Paulo*.

Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", *Informe OCDE*, Madrid.

PREALC, 1993. "Panorama Laboral", N° 1, *Oficina Regional, Lima*.

OIT , 1994. "Panorama Laboral", N° 1, *Oficina Regional, Lima*.

OIT , 1995. "Panorama Laboral", N° 2, *Oficina Regional, Lima*.

OIT, 1996. "Panorama Laboral", N° 3, *Oficina Regional, Lima*.

Ruas, 1993- "Notas acerca da relação entre o trabalho a domicílio, redes de subcontratação e as condições de competição", en *Abreu, A.R. de P. y Sorj, B*.

O trabalho invisível: estudo sobre trabalhadores a domicílio no Brasil, Rio de Janeiro, *Rio Fundo Editora*.

MODULO 3: GESTIÓN MUNICIPAL

LA ORGANIZACION DE LA MUNICIPALIDAD

Catalina Victory

Introducción

Un principio por antonomasia de la autonomía municipal, es la capacidad de autorganización o conformación del aparato o estructura administrativa de que tienen que disponer las municipalidades de acuerdo a sus características, posibilidades y recursos para prestar los servicios públicos y ejercer la representación de la ciudadanía.

La organización municipal es un tema que tiene que ver con la gestión del municipio y tiene que ser pensado en función de las características propias del mismo, por ello, si bien las leyes municipales deben establecer unos criterios básicos, la organización del aparato administrativo es una decisión propiamente municipal.

Entre los aspectos que más dificultades presentan a la gestión de los municipios, podemos señalar: la disponibilidad y manejo de los recursos económicos y técnicos; los servicios públicos y sus formas de gestión; y la función pública local.

Estas dificultades van a ser abordadas de una u otra forma, según la misión o el rol que se plantee la municipalidad, es decir, la modernización de la administración .
¿Para qué modernizar ?

Para solucionar los problemas acuciantes que enfrenta la mayor parte de la población, o para resolver algunos problemas de las administraciones y aceptando que la modernización técnico-administrativa pasa por la privatización de los servicios públicos, como sinónimo de eficacia.

La formulación de la modernización y la reforma administrativa de las municipalidades, entendida como uno de los elementos para solucionar los problemas acuciantes de la mayor parte de la población, conlleva la consecución de la calidad en los servicios públicos, es decir, no sólo la introducción de innovaciones en los distintos ámbitos (como métodos de organización, técnicas de gestión y planeamiento de los servicios municipales, selección y capacitación de los recursos humanos, etc), sino en la finalidad de aumentar la eficacia social de la prestación de servicios públicos.

Consiguiendo por ello constituir una INSTITUCIÓN capaz de responder a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito.

Esta modernización o reforma de la administración, consiste en un proceso que toma como punto de análisis el municipio y las demandas de la población. Este proceso o plan de transformación tiene que ir nutriéndose de experiencias participativas con los funcionarios públicos, políticos y ciudadanos, para así llegar al modelo de administración capaz de responder a las necesidades que se plantean en su ámbito.

Todo este proceso va a ayudar a establecer los criterios en torno a los cuales se adoptarán las decisiones; a fijar las funciones que han de desarrollarse por la futura organización; a determinar las modalidades que han de adoptarse para una buena gestión de los servicios públicos; a establecer las relaciones con el ciudadano; y a intervenir en los puntos más críticos que requiera en el municipio una actuación más inmediata.

Un elemento muy importante y que la organización no puede dejar de tener en cuenta, es la forma como se relaciona con los ciudadanos, así como la idea que transmite de la institución; ya que la necesidad de comunicarse con los ciudadanos e informarlos de las ofertas de la administración, es un elemento consustancial al ejercicio político de los gobiernos locales.

La comunicación y la información forman parte de las estrategias políticas para incrementar las condiciones de calidad de vida de la ciudad. Son necesarias para la igualdad de oportunidades (un elemento de discriminación social es el acceso a la información), para la libertad de elección (no se puede escoger sin información), para la participación ciudadana (conocer es previo a participar), para la transparencia de la gestión municipal (es necesario explicar lo que se hace y por qué se hace).

En otro extremo, los gobiernos locales necesitan del "feed back" comunicativo de los ciudadanos, tanto para conocer permanentemente las inquietudes ciudadanas, como para utilizarlas como instrumento que propicia y facilita la gestión (radios, TV locales, gabinetes de protocolo, plan de marketing del municipio). Un ciudadano que opina, se queja, sugiere, es una fuente de información directa del pulso de la ciudad.

¿Qué cambios requiere hacer la municipalidad para transformarse en esta organización capaz de responder a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito?, entre otros se explicitan, los siguientes:

a) Crear una cultura municipal para la innovación y el cambio, que facilite la incidencia de la población en la vida local. Propiciar mecanismos y canales de participación donde realmente otorgue poder a la gente.

b) Utilizar el pensamiento estratégico y sus metodologías para plantearse las funciones que debe desarrollar la municipalidad (qué hacer), cómo las debe desarrollar (cómo hacerlo) y a quién han de ir dirigidas las acciones (a quién servir).

- c) Asegurar una dotación básica de bienes y servicios públicos, estableciendo técnicas de productividad, e indicadores de gestión para asegurar y medir las funciones que desarrolla la municipalidad.
- d) Constituir equipos motivados de trabajo, especializados, abiertos al aprendizaje y a la comunidad, polifuncionales, y con capacidad de trabajo en equipo.
- e) Propiciar una cultura organizacional que favorezca la cohesión-coordinación del funcionamiento del aparato directivo con el administrativo de la organización. y que esta cohesión-coordinación, tenga un espacio entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.
- f) La Municipalidad tiene que ser capaz de articular un compromiso convincente y mantener la confianza de la ciudadanía "compromiso sostenido", ya que los cambios y las innovaciones exigen tiempo y continuidad institucional.
- g) Para emprender una innovación exitosa es necesario disponer de información básica del municipio, es decir planes físicos, catastros actualizados, reportes financieros, manejo de la información, ya que en caso contrario, la innovación es difícil.
- h) La escala de operaciones es esencial para la consecución de legitimidad. Hay que plantearse obras y proyectos alcanzables y evaluar los resultados con la comunidad.
- i) Las municipalidades tienen que ejercer políticas públicas donde se produzca una interdependencia entre la formulación y su ejecución, y donde éstas puedan completar su itinerario. Para la continuidad y la estabilidad de la institución municipal, es necesario en los tiempos actuales de entorno cambiante, que las políticas que se diseñen, adopten mecanismos donde en su formulación y ejecución se incorpore un permanente proceso adaptativo.

Esta transformación de la organización municipal implica que la municipalidad asuma un rol de gobierno, dejando de ser una administración de potestades, y donde la ciudadanía juntamente con la municipalidad, asuma el rol de crear riqueza para posibilitar un desarrollo local sostenible, donde el gobierno local y la ciudadanía ejerzan corresponsabilidades en el ejercicio del poder del municipio.

Hasta ahora, hemos enfocado el fortalecimiento de la organización municipal desde la óptica de generar institucionalidad, pero faltaría a los efectos de la consecución de la modernización de la organización para la eficacia social, el abordar la nueva competencia o función de la promoción económica en el territorio.

Esta nueva competencia requiere desde nuevas maneras de hacer de los equipos municipales, hasta instrumentos de gestión e intervención para su ejercicio. Maneras de hacer instrumentos que han de posibilitar el acceso a los servicios avanzados a la producción a la pequeña y mediana empresa; la creación o potenciación de un entorno

local para el desarrollo; la innovación y difusión tecnológica; la regeneración de la economía local; y políticas de formación de recursos humanos para la formación ocupacional "aprender a emprender".

Cuatro grandes ámbitos de actuación (Blakely, 1994 - Planning Local Economic Development) tienen como desafío las municipalidades en su papel de articulador y promotor: a) El Desarrollo Territorial; b) La Promoción Empresaria; c) La Formación de los Recursos Humanos y d) El Aprovechamiento del Potencial Comunitario.

Recuperando las tablas del libro antes reseñado de Blakely, distinguimos en los cuatro ámbitos de actuación los objetivos e instrumentos para la consecución de estrategias territoriales desde abajo, desde lo local donde la organización municipal tiene un papel relevante como posibilitador y articulador.

1. ACTIVIDADES DE DESARROLLO TERRITORIAL		
<i>Objetivos</i>	<input type="radio"/>	Mejorar la imagen del territorio
	<input type="radio"/>	Mejorar sus atractivos
	<input type="radio"/>	Mejorar la base para los negocios
	<input type="radio"/>	Adquisición y mejora de los terrenos
	<input type="radio"/>	Provisión de infraestructuras
	<input type="radio"/>	Regulaciones zonales
	<input type="radio"/>	Mejorar y simplificar las regulaciones
	<input type="radio"/>	Planificar infraestructuras turísticas
<i>Instrumentos</i>	<input type="radio"/>	Nuevas centralidades
	<input type="radio"/>	Nuevas "townscaping"
	<input type="radio"/>	Fomento de áreas comerciales
	<input type="radio"/>	Políticas de vivienda
	<input type="radio"/>	Mejora de los servicios comunitarios
	<input type="radio"/>	Utilización especulativa de edificios

2. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL

Objetivos

- Promoción de nuevas empresas
- Atracción empresas externas
- Expandir empresas existentes
- Capacidad innovadora

Instrumentos

- Ventana única de información
- Compañías locales de inversión
- Asistencia pequeñas empresas
- Grupos colectivos marketing
- Promoción y programas turísticos
- Fomento, investigación y desarrollo
- Viveros de empresas
- Parques tecnológicos y de negocios
- Zonas de negocios "desreguladas"
- Búsqueda de emprendedores locales
- Promoción mujeres empresariales
- Fomento de microempresas

3. ACTIVIDADES DE FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

- Formación impartida o diseñada por empresas
- Apoyo a programas ocupacionales
- Oficinas locales de ocupación
- Banco de habilitados locales
- Programas de formación
- Empresas de jóvenes
- Iniciativas de auto-ocupación
- Oportunidades para minusválidos

4. ACTIVIDADES DE APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE LA COMUNIDAD

Objetivos

- Construir instituciones a nivel local
- Impulsar el control por parte de trabajadores y empresarios locales.
- Lucha comunitaria contra el desempleo
- Desarrollo de los recursos humanos

Métodos

- Organizar a la comunidad y formar negocios
- Empresas colectivas
- Movilizar los recursos locales
- Financiar las iniciativas laborales
- Iniciativas de formación

Organización

- Corporaciones para el desarrollo comunitario
- Cooperativas comunitarias
- Agencia local de ocupación
- Comisión local para la formación y la ocupación

A modo de conclusión, enunciaremos cinco puntos necesarios e imprescindibles para que las municipalidades puedan asumir los retos o desafíos que la globalización exige a su organización para la puesta en marcha o ejecución de las políticas locales.

1. Principio de representatividad: la organización municipal tiene que reflejar el pluralismo político e ideológico de la comunidad y posibilitar la diversidad y la democratización de la vida local.

2. Principio de eficacia: es necesario que la organización sea la más idónea para realizar efectivamente las finalidades públicas necesarias para la satisfacción de los intereses locales.

3. Principio de eficiencia y coordinación: El principio de eficiencia se refiere a la necesidad de conseguir la máxima rentabilidad económica y social a los recursos locales. La coordinación requiere un funcionamiento ordenado y racional de los diversos órganos municipales como requisito imprescindible para su eficiencia.

4. Principio de participación, descentralización y desconcentración: Ya que los municipios son la entidad administrativa más próxima a los ciudadanos, el principio de participación ciudadana halla en este ámbito unas condiciones idóneas para su materialización, asimismo la actividad municipal resulta muy apta para esta participación. Los principios de descentralización y desconcentración se justifican precisamente en la finalidad de trasladar los centros de decisión y gestión, más cerca de la población, potenciando la participación de ésta en los asuntos y temas de la vida local.

5. Principio de territorialidad: Hay que pensar en la economía nacional como en un conjunto de economías territoriales y no sólo como sectores económicos, donde la municipalidad tiene un papel fundamental para posibilitar un proceso de desarrollo económico local.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, Francisco (1997) - "Metodología para el desarrollo económico local". *ILPES/LC/IP/G/105*.
- Borja, Jordi (1987) - "Organización y descentralización municipal". *Fondo Editorial de la Cooperación, colección urbanismo y administración local*.
- Borja Jordi; Calderón Fernando; Grossi María; Peñalva Susana (1989)- "Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina", *CLADSO, SUR, CEUMT, Barcelona*.
- Campbell, Tim (1997) - "El motor de la reforma en el Gobierno Local en América Latina y el Caribe". *Documento de discusión del Banco Mundial*.
- De Forn I Foxá, Manuel; M. Pascual I Esteve, Josep (1995) - "La planificación estratégica territorial". *Aplicación en los municipios, Diputación de Barcelona*.
- Mayoral Lobato, Juan (1992) - "Mercado de Trabajo, políticas de empleo y desarrollo local", *Iniciativas Regionales Madrileñas S.A. (IRMASA), Fundación Universidad-Empresa*.
- OCDE (1993) - "Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma", *Informe presentado en la Conferencia Internacional sobre desarrollo local y el ajuste estructural, París, mayo*.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (1997) - "Ciudades y Gobernabilidad en América Latina". *Ediciones Sur (Santiago)*.
- Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio (1994) - "Municipio y Servicios Públicos".- *Ediciones Sur (Santiago)*.
- Victory, Catalina (1997) - "La gestión de los servicios públicos municipales".- *ILPES/LC/IP/R. 187*.
- Victory, Catalina (1997) - "El medio ambiente en la gestión municipal: objetivos e instrumentos". *ILPES /LC/IP/R. 195*.

ESTILOS DE GESTION MUNICIPAL

Chantal Nicod

1. ¿Qué se entiende por estilo de gestión?

La figura actual del directivo público se aproxima a la de un ejecutivo empresarial, que debe tener una capacidad innovadora hacia el interior y de interrelacionador con las otras entidades públicas y sus "clientes", los ciudadanos, hacia el exterior. Esta gestión pública incluye el papel tradicional de administrador (mantenimiento de los procedimientos y de la estabilidad institucional) que se complementa con una capacidad de productor (resultados) - de innovaciones (sensor de necesidades de cambio, emisión de nuevas respuestas) - y de integrador (construir redes de coordinación de acciones).

La manera de asumir estos elementos marcan el estilo de gestión en cada gobierno municipal, que se define por la modalidad que adopta para llevar adelante su proceso de toma de decisiones y sus relaciones tanto con sus interlocutores internos o externos (Estado y sociedad civil).

2. Tipología de estilos de gestión

Los diferentes estilos de gestión en un Municipio, pueden ubicarse entre las distintas opciones posibles en el tránsito de una forma de gobierno dominada por el rol disciplinado y pasivo, hasta aquélla donde prima el negociador y activo.

Para definir el estilo de gestión de un gobierno municipal hay que tener en cuenta tres elementos que pueden caracterizar estos estilos:

a. Relación público-público:

- la articulación interna del gobierno municipal : relación Concejo Municipal - Alcalde y relación Alcalde - administración municipal

■ la articulación externa del gobierno municipal: relación con las otras entidades públicas (a nivel local, regional y nacional).

b. Relación público-privado

- la participación ciudadana: la relación con los "clientes" del municipio, con la sociedad civil.

ARTICULACIÓN		PARTICIPACIÓN
INTERNA	EXTERNA	
- LIDERAZGO / GERENCIA	- ADMINISTRADOR / GESTOR	- INFO-CONSULTA- CONCERTACIÓN
- COLEGIADA Y PERSONAL	- HORIZONTAL / VERTICAL	- INSTITUCIONALIZADA/ INSTITUCIONAL
- REDES/JERARQUICO		

A. LA ARTICULACIÓN

En términos generales, se entiende por articulación al conjunto de relaciones que vincula los diferentes actores del sector público entre sí o entre las organizaciones de la sociedad civil.

Hablando de estilo de gestión municipal, entenderemos por articulación, el conjunto de relaciones que existen entre el gobierno municipal y las otras entidades del sector público (articulación externa), así como las reglas que definen el funcionamiento de la administración municipal misma (articulación interna).

a.1. La articulación interna

¿Líder o gerente?

La presencia de un Alcalde de tipo líder o de tipo gerente es importante, puesto que no solamente influirá en las acciones realizadas por la administración municipal, sino también en la cultura de la administración pública municipal.

Algunas diferencias entre el gerente y el líder:

- Se puede aprender a ser un buen gerente.

El liderazgo no se aprende, sino que solamente se pueden ir reforzando aptitudes naturales.

- El líder es activo, el gerente reactivo.

- El líder actúa intuitivamente, el gerente racionalmente. Ubicándolo en la teoría de los juegos, el gerente trata de jugar un juego de suma positivo (ganar y ganar), cuando el líder tiene tendencia a moverse en un contexto de juego a suma cero (ganar o perder). Tomando en cuenta estas diferencias, un Alcalde-líder o un Alcalde-gerente, tendrán las siguientes incidencias sobre la gestión municipal:

El Alcalde-gerente visualiza el trabajo como una combinación de gente e ideas que interactúen para establecer estrategias y tomar decisiones. El gerente soluciona problemas, enfoca el compromiso y da mucha importancia a la institución y al mantenimiento de su equilibrio.

El Alcalde-líder proyecta imágenes que estimulan a la gente y sólo entonces desarrolla alternativas que le den substancia a éstas. El líder "cambia" la manera que piensa la gente acerca de lo que es deseable, posible y necesario y no busca el compromiso, sino que trabaja en alto riesgo de conflicto. En general, da más importancia a las personas que a la institución.

Si bien un buen gerente puede ser un líder, a menudo la realidad nos enseña que las características de un tipo u otro de Alcalde entran en contradicción, puesto que su manera de trabajar y de relacionarse con el medio son completamente opuestas.

Gestión colegiada y personal

Si bien las legislaciones nacionales se orientan a definir el rol del Concejo Municipal como el órgano de toma de decisión del municipio y al Alcalde (y su administración) como el "brazo ejecutor" de las opciones tomadas por el Concejo (además de asignarle competencias propias), existe en la práctica diferentes modalidades de aplicación del marco normativo.

En muchos municipios, el Concejo Municipal se limita a aprobar las recomendaciones del Alcalde. Este tipo de municipio puede ser calificado de gestión "personal", puesto que el poder real de decisión descansa sobre una sola persona, aunque formalmente depende del gobierno municipal en su conjunto.

Esta situación se presenta cuando se conjugan diversos elementos, como :

- el Alcalde tiene una personalidad de líder
- la rivalidad política partidaria no es muy aguda
- el poder normativo (Concejo Municipal) es un elemento que se constituyó legalmente en los últimos años y no se construyó aún una cultura política de gestión colegiada.

- un contexto nacional de dictadura o post-dictadura (cultura emergente dominada por protagonismo individual o clientelaje político marcado)
- un nivel de educación e instrucción muy diferente entre los concejales y el Alcalde, que está percibido como "el que sabe"

En general, las decisiones del Concejo Municipal en una situación de gestión personal, se toman bajo la forma de consenso, surgido por convencimiento o conveniencia.

Existen también numerosos municipios donde la gestión es colegiada y donde la toma de decisiones es realmente debatida. En este caso, el Alcalde tiene que realizar acciones de las cuales no siempre está convencido, pero que fueron mandadas por el Concejo Municipal. Este tipo de gestión, que podemos llamar colegiada, está facilitada cuando se hacen presente elementos como :

- Existen diferencias políticas partidarias fuertes en el Concejo Municipal
- Los concejales tienen un nivel de educación igual o superior al del Alcalde
- El Concejo Municipal tiene conciencia de las implicaciones vinculadas al rol de Gobierno.

En general, el modo de toma de decisiones en una gestión colegiada es el voto.

La ventaja principal de una gestión colegiada es que genera más institucionalidad (práctica adoptada por la forma de hacer las cosas), en el proceso de toma de decisiones, mientras que una gestión personal permite a menudo una mayor realización de las decisiones adoptadas.

Trabajo en redes o jerárquico

El tema de la coordinación de las acciones dentro de la administración pública, no es un tema solamente de interés municipal. Sin embargo, tomando en cuenta el tamaño reducido de esta administración, en comparación al aparato regional o nacional, se pueden observar mejor dos tipos de coordinación interna, que a menudo están definidas por el Alcalde.

El trabajo en redes se realiza a través de una coordinación entre unidades de un mismo nivel en el organigrama municipal, aunque no dependen de la misma supervisión directa. Este tipo de colaboración, permite mejorar la eficiencia del uso de los recursos municipales, pero no facilita el monitoreo, control y evaluación de las acciones realizadas.

El trabajo jerárquico, donde la responsabilidad de la coordinación descansa en la instancia de supervisión directa, si bien facilita el control, seguimiento y evaluación, genera un uso menos eficiente de los recursos, puesto que el flujo de información a menudo es más reducido y que muchos esfuerzos se repiten en diferentes unidades de la administración.

a.2 La articulación externa

Rol administrador o gestor

Para tipificarse la articulación de un gobierno municipal con las otras entidades del Estado, pueden utilizarse dos criterios: cómo asume su rol de Gobierno frente a las otras entidades del sector público y con cuáles de ellas se relaciona.

La actitud del gobierno municipal frente a otras entidades del Estado, dependerá de la concepción que tiene de su rol. Si el comportamiento de las autoridades municipales frente a los otros niveles del Estado (regional y nacional) consiste en sumisión y pasividad, limitándose a la aplicación de directivas dictadas por estos otros niveles, entonces su relación es, ante todo, administrativa.

Si al contrario, el gobierno municipal se "autoresponsabiliza" y asume un papel activo de negociador frente a las entidades de la administración pública nacional y regional, tratando de buscar una coherencia entre los planteamientos del desarrollo del territorio municipal con las prioridades nacionales y regionales, se puede considerar que su rol supera la simple administración de los recursos, jugando un rol de gestor en el desarrollo de su territorio municipal

Vinculación horizontal o vertical

La relación con otras instancias del Estado puede ser limitada a una vinculación vertical o jerárquica con la administración regional y nacional.

La experiencia enseña que los gobiernos municipales en general, se relacionan más fácilmente con los otros niveles del Estado que con sus propios vecinos. Es decir, que a menudo la cooperación vertical (y aún más si es de tipo administrativo) no se complementa con una relación horizontal.

La vinculación de un gobierno municipal con sus vecinos genera elementos diferentes a los de una cooperación vertical, que son principalmente los siguientes:

-una promoción del desarrollo municipal ubicada en el contexto del desarrollo local, permitiendo enfrentar de manera eficiente, problemáticas tales como el medioambiente o el desarrollo económico (clusters).

-una utilización más eficiente de recursos, compartiendo gastos con los municipios vecinos

- la construcción de una identidad local

- la creación de una cultura de complementación o subsidiaridad

Sin embargo, esta coordinación horizontal a menudo no se da por varios factores:

- problemas personales o políticos entre los Alcaldes vecinos
- conflictos territoriales
- rivalidad económica o de liderazgo regional.

B. LA PARTICIPACIÓN

b.1 Algunas definiciones

Por participación social se entiende la relación del individuo con las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

La participación política es la posibilidad para el ciudadano de expresarse a través de los mecanismos de la democracia representativa (voto, referendum, partidos políticos, elecciones, etc.)

La participación ciudadana incluye a todas las relaciones del individuo con el Estado.

b.2 Grados de participación

Se pueden distinguir tres grados de la participación, producto de los momentos de encuentro entre los actores:

- la información: donde el emisor (en este caso el Gobierno Municipal) transmite al receptor (en este caso la sociedad civil) un conjunto de conocimientos.
- la consulta: donde el emisor (gobierno municipal) transmite una información al receptor (sociedad civil) y recoge su reacción.
- la concertación: que es un proceso de deliberación entre partes que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios entre actores con intereses diversos.

Aparece claramente que el nivel más avanzado de participación es la concertación, puesto que supone un nivel de "corresponsabilización" de la sociedad civil en el proceso de desarrollo municipal.

b.3 Los fundamentos de la concertación

Existen muchas razones que motivan tanto al Estado central como a un gobierno regional, a adoptar un estilo de gestión que incluye la concertación, cualquier sea su tendencia política. Los principales de ellos son:

- la crisis de eficiencia del Estado
- la desresponsabilización del Estado en el proceso de desarrollo
- la crisis de representatividad de los partidos políticos
- la crisis de legitimidad y credibilidad de los modelos de desarrollo
- la necesidad de nuevas modalidades de legitimización de la decisiones
- el fortalecimiento de la democracia.

b.4 Los desafíos de la concertación

Existen varias condiciones y elementos que al estar presentes en el territorio, facilitan la creación de una cultura de concertación.

Estos elementos son, entre otros, los siguientes:

- Existencia de un movimiento social
- voluntad política
- consenso sobre el verdadero sentido y los alcances de la participación ciudadana en el nivel de la concertación
- creación de una institucionalidad del proceso de concertación y no sólo de instituciones
- redefinición del rol del Estado y otros actores de la sociedad.

b.5 Algunos elementos que facilitan la concertación

Muchos procesos de negociación terminan en una situación conflictiva o no llegan a soluciones y acciones concretas, situación que resulta a menudo de la falta de definición de las "reglas del juego", que genera falsas expectativas.

A fin de poder limitar el riesgo de llegar a este tipo de situaciones, se deberán definir con claridad y en consenso de todos los participantes, algunos aspectos claves como :

- el tema de la concertación
- el valor de las decisiones logradas
- el responsable del liderazgo del proceso
- los participantes en el proceso
- la modalidad de toma de decisiones
- los mecanismos de seguimiento y control de las decisiones y compromisos asumidos
- el grado de difusión del proceso

BIBLIOGRAFIA

Arellano Gault, D. y Rivera Sánchez, L. - **Gobiernos locales: tendencias innovadoras en la gestión de la participación social (versión preliminar)**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., División de Administración Pública, Mexico, 1997.

Cunill, N. -**Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1991.

Kymlicka, W. y Waine, N. - **El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**, in Cuadernos del CLAEH, N° 75, Montevideo, 1996.

Noé, M. - **Participación ciudadana y políticas públicas**, documentos de trabajo, julio, 1997.

Thevoz L. - **Participación Popular bajo presión**, en "El pulso de la democracia, participación ciudadana y descentralización en Bolivia", República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, SNPP, Nueva Sociedad, La Paz, 1997.

1. Condiciones de la actual operación organizativa municipal

La organización puede ser vista como el proceso y/o el producto de una o varias formas de ordenarse para hacer algo. En los gobiernos municipales esto se condiciona a los mandatos y normas establecidas legalmente para la operación de los municipios, sin que esto impida ni limite que sea el estilo de gestión municipal quien contribuya fuertemente a perfilar la organización que se adopte en definitiva (comprendiendo la estructura, operaciones y actores involucrados)

La administración actual de gran parte de los municipios se desarrolla en el marco de prácticas que reflejan la forma de concebir la acción municipal como parte de la estructura funcional del Estado. La dependencia de recursos, así como el hecho de limitar sus intervenciones a la esfera propia de sus competencias tradicionales, dan como resultado que los municipios hayan adoptado formas particulares de actuar, que se reflejan en posturas como:

- priorizar la acción administrativa por encima de la preocupación por resolver problemas
- interés por la prestación directa de servicios antes que la preocupación por garantizarla, aún pudiendo hacerse a través de terceros.
- énfasis en procedimientos y normas antes que en objetivos y metas
- organización (estática) en base a unidades y funciones tipo estancos (poco comunicadas, descoordinadas, jerarquizadas, etc.), antes que operada por criterios de cooperación o subsidiariedad. (flexibilidad y operaciones horizontales).
- organización percibida como producto de la estructura establecida, relegándose incluso la eficiencia a las posibles inconsistencias o debilidades que pueden mostrar estas estructuras. Domina la idea de no poderse modificar la organización
- énfasis puesto en la legalidad de las acciones y en el control de los trámites antes que en la eficiencia de las operaciones y control de resultados
- sustentó de los éxitos de la función administrativa a partir de la calidad de las normas antes que en la capacidad de los recursos humanos
- basamento de la toma de decisiones en las autoridades del gobierno municipal, dejando de lado las posiciones de otros actores del territorio
- descansar la cobertura de las acciones del gobierno municipal en función de lo que se puede cubrir física y financieramente, sin ponderarse el valor de movilizar otros recursos presentes en el territorio.

Estos elementos expresan no sólo una “estructura tradicional” de los gobiernos municipales, sino también una cultura creada en torno a ellos, basada en la administración de operaciones y procedimientos antes que en producir resultados. El municipio enfrenta el desafío de cómo desprenderse de esta “herencia” de la administración pública. La “carga pesada” no proviene sólo del hecho que los municipios han adquirido patrones de conducta provenientes de prácticas ligadas básicamente a la administración de recursos del presupuesto nacional, sino también al desconocimiento de otro tipo de prácticas que ahora son reclamadas por la ciudadanía y ante las cuales, se viene reaccionando conforme lo habían hecho hasta ahora.

2. Condiciones básicas para impulsar la organización municipal moderna

Darle un nuevo contenido a la administración municipal, no sólo requiere interiorizar la comprensión del nuevo rol del municipio por parte de sus funcionarios, sino que ésta se haga también extensiva a otros actores de la sociedad y en especial a aquéllos con los cuales establece relaciones.

Además de esto, sin duda, es importante contar con mejores y posiblemente también mayores recursos humanos calificados, pudiendo anotarse que tampoco esto de por sí asegurará una mejor administración municipal. Hacen falta más que elementos, crear condiciones para encarar de manera rotunda el cambio en la administración. Se requiere una nueva comprensión de ésta, se hace necesario verla mas allá del perfeccionamiento de normas o reglamentos e ir a apreciarla como un proceso inscrito en el cambio del propio municipio.

Algunos elementos en dirección de esto, pueden estar dados por:

- En base al reordenamiento territorial del municipio (incorporación de la dimensión territorial a la conducción municipal), debe procederse a un nuevo ordenamiento administrativo interno que tenga en cuenta esta disposición del territorio (ejemplo, subdistribución o submunicipalización para algunos).
- Evaluar las responsabilidades y alcances del nuevo rol municipal, de manera de sustentar la estrategia de desarrollo territorial en estructuras y operaciones coherentes con las metas de corto plazo y los objetivos a lograr en el mediano plazo. De esta manera, se acercaran los tiempos políticos (de cada gobierno municipal), a los tiempos reales (propios del proyecto del municipio), reduciéndose los efectos del cambio administrativo que cada gobierno provoca.
- Transitar de la estrategia corto placista del “protagonismo del cambio” para acercarse a la de “transformador de las condiciones” para ello. Esto puede verse graficado en superar las prácticas de inaugurar nuevas oficinas para atención del ciudadano, por la de integrar las ya existentes, a las metas establecidas.

- Transitar del reconocimiento formal de los actores del territorio a la organización de escenarios, donde se ponga en práctica procesos de encuentros, información, negociación y concertación sobre temáticas concretas.
- Poner en marcha la construcción de una agenda territorial con participación de los actores protagónicos, de manera de desprender programas de trabajo que animen la asociatividad municipal, la promoción de actividades económicas, la atención de problemas como el empleo, la contaminación ambiental, exclusión social, etc.
- Impulsar procesos de debate sobre las estrategias operativas para la intervención del territorio, buscando transformar las funciones mediadoras de los municipios (de las políticas sociales, por ejemplo) en promotoras de políticas públicas para sus territorios.
- Reconocer los instrumentos de política (financieros, de asistencia, promoción comercial, productiva, etc.), que operan en el territorio para reorientar su aplicación y potenciar en el corto plazo el aprovechamiento de las capacidades locales.
- Reordenar la gestión financiera municipal, modificando los criterios y operaciones de manejo, para incorporar conceptos y prácticas ligadas a la gerencia fiscal moderna.

Estas condiciones van dirigidas a darle materialidad a la propuesta de transitar de una administración a una forma de gobernar. La gestión de los procesos antes que su administración no sólo vislumbran cambios en las responsabilidades de los gobiernos municipales, sino en su protagonismo.

3. Retos para incorporar la gestión del desarrollo local en el gobierno municipal

Asumir o integrar la gestión del desarrollo local en la esfera de la operación municipal requiere tanto, como modernizar su administración, aclarar cómo se vislumbra este desafío. Organizativamente esta integración puede pasar desde una acción que lleve a crear instancias o unidades al interior o cercanas al gobierno municipal (desde agencias de desarrollo o áreas encargadas del tema); a otras donde esta integración se inicia con la comprensión de las dinámicas implícitas en la noción del desarrollo local hasta la puesta en práctica de estrategias para ejecutarla.

Algunos de los desafíos para alcanzar esta incorporación en el gobierno municipal serían:

- promover la acción del gobierno municipal como impulsor del encuentro con otras instancias públicas y privadas, así como constructor de una nueva agenda pública que resulte de la sistematización de la demanda y oferta territorial.
- impulsar el desarrollo colegiado de la organización representativa municipal, no sólo demandando asistencia de este órgano, sino acercándole propuestas que se canalicen a través de él.

- lograr difundir la institucionalidad construida detrás de procesos eficientes, (demostrando que el municipio si puede ser eficiente y mejorar la cara de la gestión pública estatal), buscando incorporar estas prácticas, en normas que amplíen el marco procedimental municipal.

- posicionamiento de los gobiernos municipales como verdaderos referentes de la acción local (más allá de las tareas internas propias de promoción que establezca), logrando constituirse en interlocutor válido para el acceso a la discusión de las problemáticas del desarrollo o gestión del territorio.

- alcanzar a poner en marcha algunas de las propuestas concretas que conciten no sólo el interés de la población del territorio, sino que sirvan para iniciar un nuevo período de relacionamiento (articulación) con los niveles de la administración regional e intra-municipal.

Éstas, sin orden de prioridades (dependerá del contexto de cada gobierno municipal), pueden ser algunas de las acciones de cuya puesta en marcha puede influir en la construcción de este acercamiento real (no virtual) entre la institución municipal y un escenario que representa las nuevas complejidades de la vida moderna que compromete la suerte de los territorios y el poder de lo local.

BIBLIOGRAFIA

López C., Jordi/Gadea C., Albert - **El control de gestión en la administración local.** *Fundemi Books / Barcelona, 1992.*

Mintzberg, Henry - **Diseño de organizaciones eficientes,** *Mc Gill University/Editorial Ateneo, 1992.*

Palma, Eduardo - **El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia,** *ILPES/LC/IP/R.135, 1993.*

LA PLANIFICACION MUNICIPAL

Catalina Victory

Introducción

El desarrollo local sitúa en primer lugar la problemática del territorio y la valorización de sus recursos. Se considera al territorio como un agente y factor decisivo del desarrollo, superando la limitada visión del mismo, como "espacio" homogéneo o soporte físico de las actividades económicas o sociales.

El territorio es, consiguientemente, la expresión de la organización y movilización de los diferentes agentes sociales locales en pos de su propio desarrollo. Resalta por tanto, la importancia de la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida comunitaria, y de las formas de administración y gestión local y municipal.

Desde la perspectiva del desarrollo local y regional, resulta obligado razonar en términos de "territorios socialmente organizados", que incluyen la heterogeneidad y complejidad de mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. Al referirnos a un territorio incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil, ya que los recursos humanos constituyen el elemento motor de esta nueva dinámica de desarrollo "desde abajo".

¿Qué significa por tanto la ordenación del territorio, la planificación estratégica y el urbanismo en este eje temático del desarrollo?, ¿cuáles son las políticas que desde los actores públicos se tienen que realizar?

1. La ordenación del territorio

Podemos definir la ordenación del territorio como un instrumento de carácter supramunicipal, que va a fijar o establecer un marco de coherencia global de todas las actuaciones físicas que recaen en un territorio local, que posee una identidad propia y una homogeneidad específica, es decir, un espacio de acción y decisión para los actores.

¿Cuáles son los objetivos que se pretende conseguir con este instrumento?, podríamos dividirlos en tres grandes apartados:

- a. Un territorio competitivo para la producción, en el nuevo contexto internacional de espacios económicos atractivos para las inversiones
- b. Un territorio atractivo para la vida cotidiana de la población.
- c. Un territorio solidario en cuanto al reparto de las cargas del modelo territorial sobre la población, compensando los desequilibrios internos en infraestructuras básicas y mejorando el nivel y la calidad de vida de las zonas rurales.

Esta ordenación no puede ser fruto de un equipo de expertos o especialistas, sino la acción concertada de los agentes públicos y privados que actúan en el territorio, donde mediante una estrategia consensuada se realice una propuesta de ordenación territorial que permita:

- la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas a desarrollar;
- compensar los desequilibrios internos en las infraestructuras básicas de carácter local;
- ayudas para la infraestructura física;
- formación de capital a través de la inversión productiva;
- desarrollo de la cultura empresarial;
- formación de recursos humanos;
- consolidación de un entorno institucional adecuado, etc., con el objeto de conseguir un territorio más eficaz y competitivo que contribuya a garantizar las mejores condiciones de bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

Este ordenamiento territorial se ha de adaptar de forma muy respetuosa a la valoración de los recursos naturales y adoptará un compromiso básico con los problemas y oportunidades del medio ambiente, fijando un modelo territorial que tenga como eje el desarrollo local sostenible.

2. Planificación participativa

Es el planeamiento no normativo de una ciudad o municipio, que se basa en la participación de los agentes económicos y sociales, que tienen como denominador común, dar una respuesta adecuada a los nuevos elementos socioeconómicos, que se prevén generan cambios sustanciales en el futuro inmediato de las ciudades.

El elemento definidor de estos planes participativos o también denominados estratégicos, consiste en identificar o fijar un modelo de ciudad a partir de las potencialidades actuales y futuras y por medio del consenso ciudadano, adoptar las

acciones de todo orden tanto en los ámbitos público como privado, a fin de posicionar a la ciudad dentro del escenario más favorable de los previsibles. No se quiere dejar que las fuerzas del mercado dicten sus necesidades ni condicionen su futuro, sino que el consenso entre las fuerzas económicas y sociales posibilite el desarrollo según unas pocas premisas claras y bien estructuradas.

Las ciudades que han elaborado una planificación estratégica, han identificado cuál es su ciudad "real", es decir, cuál es la ciudad económica con unas relaciones industriales difusas dentro de una dinámica de distrito industrial; cómo se organiza el mercado laboral; cómo se estructura la compra de alimentos, de vestido, de calzado y de productos de mediana y larga duración; cuál es la dotación de servicios sanitarios, educativos, de ocio, etc.

Una característica común de los planes participativos, es la preocupación por la economía local. Las estrategias de las ciudades en la promoción de la economía local ponen énfasis en varios aspectos:

- a) La formación como elemento indispensable para la lucha contra el desempleo y para el incremento de la productividad de las empresas.
- b) La potenciación de las actividades ya existentes, modernizándolas y adecuándolas a las nuevas condiciones de la producción y del mercado a escala nacional e internacional.
- c) La atracción de nuevas actividades con objeto de diversificar la base productiva.

Un aspecto fundamental para que un plan participativo funcione, es conseguir la implicación de todos los agentes relevantes de la ciudad, es decir de todos aquellos que crean opinión, que tienen los medios suficientes para actuar y que pueden modificar el futuro. Entre todos estos agentes debe conseguirse un consenso acerca del modelo ciudad, las principales actuaciones que deben emprenderse e implicarlos en la ejecución de los mismos.

La redacción de estos planes ha sido muy útil para hacer posible el conocimiento de la realidad económica y social de las ciudades y ha favorecido un consenso ciudadano que ha permitido identificar el modelo de ciudad que se desea. Ahora bien, un plan participativo, por definición, no es un estudio sino acción.

La planificación estratégica no se puede limitar a asumir las tendencias actuales, sino que debe favorecer los cambios del entorno. El paso previo consiste en integrar instituciones, agentes sociales y económicos para estructurar de manera planificada y participativa las líneas maestras y para adaptarse a un cambiante futuro.

El plan, por tanto, no puede ser un plan de la municipalidad, debe ser para todo el municipio y promovido por la municipalidad.

El plan debe constituir un marco de referencias para las actividades públicas y privadas y explicitar las líneas prioritarias a partir de las cuales se deben definir los planes de actuación de los agentes urbanos públicos y privados, en particular, la administración local.

El plan como proceso en que la ciudad se involucra, tiene que ser un proceso participativo donde se defina mediante los esfuerzos de los ciudadanos el futuro de la ciudad.

El plan estratégico/participativo, tiene que asignar los objetivos comunes en el territorio a las instituciones públicas y a los agentes económicos y sociales que en él operan, objetivos que abarcan desde la educación, la contaminación acústica y atmosférica, la coordinación institucional, las infraestructuras, usos de suelo, etc.

Las municipalidades que promueven o participan en un plan participativo/estratégico de desarrollo, tienen que iniciar un proceso al interior de su misma organización, con el objeto de avanzar en el proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y poder liderar el proceso, así como para adaptar su organización a las necesidades y los cambios que se van a producir en el proceso dinámico de la planificación.

Este proceso de reflexión debe ayudar a diferenciar lo que es urgente, importante, operativo, estratégico, etc., para así ir objetivando y clasificando lo que conviene ir haciendo en un territorio.

El liderazgo de la municipalidad en este proceso va a suponer que ésta priorice unos objetivos concretos capaces de movilizar la ciudad, que propicie la articulación entre las instituciones públicas y los agentes sociales y económicos e integre las diferentes políticas sectoriales que llevan a cabo las instituciones públicas en el territorio.

Un objetivo estructural para la ciudad-municipio consiste en la cooperación público/privada, sin la cual difícilmente se podrán realizar el resto de los objetivos del plan. Esta colaboración debe establecerse desde sus inicios y el proceso de elaboración debe servir para consolidarla.

Organizarse a partir de propuestas y proyectos y desde esta perspectiva y con el conjunto de la ciudad, contribuye a ir creando una cultura de reflexión sobre la ciudad y su futuro.

Sintéticamente el plan tiene que constar en un primer apartado de la visión de futuro del municipio, o la utopía a conseguir; la misión o el rol del municipio en el proceso, como articulador, gestor, promotor, regulador etc.; y cuatro grandes apartados del desarrollo, el primero, sobre el desarrollo urbano/rural; el segundo, sobre el desarrollo económico; el tercero, sobre el desarrollo social y el cuarto, sobre el desarrollo institucional municipal.

3. Urbanismo

Etimológicamente significa "lo que es propio de la ciudad". Sin embargo, actualmente podemos decir "las tensiones de la ciudad y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre, es en función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella y en el contexto del país". Es decir, el urbanismo es un proceso político de conflicto, de representación de intereses y de negociación institucional.

¿Cuáles son los principales problemas urbanos de la región?

A grandes rasgos podemos enunciar los siguientes: a) El acceso planificado al suelo urbano b) Los servicios básicos c) El transporte d) El tratamiento integral del espacio como valor de uso y de placer.

a. Acceso planificado al suelo urbano

Es una necesidad acuciante, se renuncia con ello a proporcionar vivienda a la mayoría de la población y se apuesta por la autoconstrucción, aunque no es la mejor solución, en la práctica es la más factible para conseguir un techo para la mayoría de los nuevos hogares que se forman diariamente.

En lugar de consagrar con retraso el proceso desordenado de autoconstrucción, un planeamiento urbano realista debe abordar el acondicionamiento y distribución controlada de suelo en condiciones accesibles a familias identificadas, reconocidas como inquilinos o propietarios de ese suelo. La autoconstrucción debe ser apoyada técnicamente, homogeneizada y facilitada a través del aprovisionamiento de materiales de construcción a bajo costo.

b. Servicios básicos

En particular agua, saneamiento, vialidad y energía eléctrica. La solución de estos problemas y su acceso a la población, conllevará por la magnitud del tema que los recursos siempre sean insuficientes. Es necesario por tanto junto con la provisión de estas infraestructuras, una buena decisión de innovación a las políticas a desarrollar es decir, políticas de servicios urbanos que vinculen capacidad tecnológica, imaginación gestora y adaptación a las condiciones del medio.

c. Transporte

El caos del transporte exige una política estricta de articulación de los distintos medios de transporte, en un sistema coordinado que refuerce la eficacia de cada uno de ellos en lugar de situarlos en competencia mutua. Un sistema integrado de circulación requiere probablemente la municipalización del transporte.

d. El tratamiento integral del espacio como valor de uso y de placer

Debe ser éste, un objetivo general del urbanismo para que el municipio sea usado y disfrutado por los ciudadanos. La preservación de la ciudad histórica o de sus monumentos o edificios históricos de interés, como expresión material de la memoria colectiva; el respeto a los usos sociales del espacio (limitando por ejemplo la prioridad al tránsito rodado); la utilización de criterios estéticos en las ordenanzas reguladoras de la edificación; el cuidado de los parques y espacios públicos, son entre otras, medidas no sólo para sobrevivir, sino para tener derecho a un municipio o ciudad saludable.

Los problemas urbanísticos antes enunciados, no pueden ser solucionados mediante un urbanismo rígido, finalista, jerarquizado y separado de los programas de actuación y de los proyectos.

Desde dos ejes instrumentales enfocaremos las nuevas dimensiones urbanísticas relevantes para las políticas sociales y económicas de los municipios: El urbanismo y su relación con la reactivación económica y el desarrollo sostenible, y su ejecución mediante la concertación público privada.

La estrategia urbanística tiene que articularse con los objetivos del desarrollo económico local. En esta época de cambio tecnológico, el dinamismo económico va muy unido a espacios capaces de integrar y posibilitar funciones diversas, como la investigación, servicios financieros, ofertas culturales, accesibilidad a un amplio mercado de trabajo, infraestructuras vinculadas a la accesibilidad del territorio, suelo calificado y bien dotado de infraestructuras para la instalación de nuevas actividades productivas, etc.

Por ello el plan regulador o de ordenamiento urbano ha de definir y formular la estructura del territorio, fijando los usos y clasificaciones del suelo, los sistemas generales de comunicación y los ejes de la ciudad, así como las zonas de protección y equipamiento y las de interés general y común, de manera flexible. Es decir, un planeamiento urbano al servicio del proyecto diseñado por el municipio mediante los agentes públicos y privados.

Este planeamiento ha de tener como uno de sus ejes básicos, la preservación de los recursos naturales, así como la utilización, manejo y disfrute del suelo, en base a los principios de la sostenibilidad.

La función urbanística de naturaleza eminentemente pública ha de concertarse con los actores privados, es decir, con los agentes económicos y sociales. El proceso urbanizador ha de tener un punto de equilibrio entre el reconocimiento de la propiedad privada y la necesaria iniciativa pública en la dirección del hecho urbano.

Este contenido social significa que para que el propietario tenga derecho a los contenidos adicionales de la propiedad, tendrá que aportar a la comunidad parte de las plusvalías que genera el proceso urbanizador.

Los instrumentos a utilizar en la ejecución de este urbanismo, son los denominados "Convenios Urbanísticos" y la flexibilidad en la tramitación. Los convenios juegan un papel de primer orden en la medida que permiten conjugar intereses de otra manera inconciliables y son acuerdos suscritos entre particulares y la administración, en orden a un mejor desarrollo de la actuación urbanística. En cuanto a la flexibilidad en la tramitación, es conveniente que la administración pueda aplicar procedimientos de carácter abreviado, tanto para la aprobación del planeamiento, como para los instrumentos de gestión urbanística, teniendo en cuenta las necesidades y urgencias que requiere la gestión y urbanización del municipio, es decir la administración tiene que tener capacidad para declarar los sectores de actuación prioritaria o la urgencia de ésta.

BIBLIOGRAFIA

Alburquerque, Francisco (1997) - **Metodología para el desarrollo económico local**, ILPES LC/IP/G.105.

Alburquerque, Francisco (1995) - **Espacio, territorio y desarrollo económico local**, ILPES LC/IP/R.160.

Castells, Manuel (1981) - **Crisis urbana y cambio social**, Mexico, Siglo XXI.

Castells, Manuel (1986) - **La ciudad y las masas**, Madrid : Alianza Editorial.

Forn I Foxá, Manuel; Pacual, Josep I Esteve (1995) - **La planificación estratégica territorial**, Diputación de Barcelona.

IULA/CELCADEL (1996) - **El Plan Local Estrategico y Participativo**. Quito.

Schutz, Elike (1996) - **Ciudades en América Latina**, Ediciones Sur.

Victory Molné, Catalina (1997) - **Planificación estratégica municipal y desarrollo local**, ILPES LC/IP/R/189.

INSTRUMENTOS PARA LA GESTION DE LA INVERSION

Jorge Salinas

1. El plan de desarrollo municipal

El plan de desarrollo es quizás el instrumento más importante para orientar las acciones del gobierno municipal, en su intervención en el territorio. La planificación empleada para construirlo puede derivar en un simple proceso técnico o convertir sus productos en instrumentos de gestión para el desarrollo municipal.

El proceso planificador involucra dos dimensiones y momentos: una que corresponde a la producción del plan de desarrollo que se formula con un horizonte de mediano e incluso, largo plazo y que cruza las acciones de varios gobiernos municipales y otra que corresponde a la "traducción" de este plan en otro, que tiene menor envergadura y que cubre el corto plazo y que orienta la gestión de los recursos de inversión. Éste, llamado plan operativo (PO) se asocia a la gestión anual de un presupuesto o de un programa de inversión.

El plan de desarrollo es por lo general construido, siguiendo metodologías de planificación indicativa o participativa establecidas por los órganos rectores de los sistemas u oficinas de planificación nacionales. Se estructura de manera de dar cuenta de los sectores de la economía, las áreas geográficas del territorio o las áreas administrativas (zonas, distritos de salud, educación, etc.), que se establecen para dar cuenta de la aplicación de las políticas públicas

Este proceso introduce una forma de ordenar el territorio, priorizando el espacio (atención a las dimensiones geográficas y homogéneas antes que a las sociales y la diversidad) y de definir estrategias de intervención sobre los recursos y capacidades locales identificadas. Este plan, incluso llegando a elaborarse con participación de la población, puede enfrentar algunas dificultades que son resultado de prácticas y conceptos que han dominado la forma de concebir la planificación desde el Estado.

Algunos de éstas son :

- Producir un "plan libro", que aún pudiendo llegar a ser "socializado", no alcanza a ser interiorizado por los diversos actores, que tienen perspectivas diferentes acerca del desarrollo.
- Producir un plan de trabajo para el gobierno municipal, antes que un programa para la intervención de los actores del territorio.

- Producir un cuadro sólo de demandas de la población, descuidando la identificación de las ofertas y potencialidades de los actores y el territorio.
- Producir un plan que comprende acciones sólo desde el lado del gobierno municipal, sin considerar las que pueden producirse impulsando la asociatividad municipal
- Producir un cálculo financiero de la inversión requerida, reduciendo con ello la capacidad para dimensionar los esfuerzos posibles de realizar en una acción conjunta entre el Estado, inversionistas privados y el aporte de la propia comunidad .
- Producir una programación de actividades carente de consistencia con los objetivos y metas que se declaran así, como carentes de indicadores o señales que permitan evaluar los efectos o impactos de las acciones que se emprenden
- Producir una programación de actividades que no expresan las responsabilidades que pueden y deben asumir los actores del territorio
- Producir planes de trabajo que terminan convirtiéndose en idearios políticos o programáticos, que rigidizan la intervención municipal
- Producir una programación que difícilmente articula los tiempos políticos (período del gobierno municipal) técnicos (necesidades reales para ejecutar las acciones previstas) y sociales (importancia y urgencias de la sociedad)
- Producir una programación que no reconoce las instancias que deben ser coordinadas para ejecutar el plan, los niveles de la administración pública que deben ser involucrados, las estrategias de negociación con el sector privado, etc.

Estos aspectos están presentes en gran parte, de las prácticas de planificación que llevan adelante no sólo los municipios, sino también muchas oficinas públicas de diverso nivel. En otros casos, la planificación se reduce a la identificación y construcción de una cartera de proyectos que resultan la mayoría de las veces, un listado de demandas de ejecución de obras de diversa naturaleza.

Estas prácticas no sólo evidencian la poca comprensión de la importancia de la planificación, de sus instrumentos y de la posibilidad de aprovechar estratégicamente este proceso y momento de la gestión pública, sino que también dejan ver la poca claridad y escasez de gestión para potenciar mecanismos como la coordinación o articulación institucional compatibles al interés municipal, así como los momentos de encuentro entre la planificación y la inversión.

Los bancos de proyectos “fruto dirigido” de la planificación, muchas veces resultan inconsistentes con el proceso planificador desarrollado y terminan por convertirse en la carta de presentación del voluntarismo u obrismo municipal.

2. El plan operativo

El plan operativo como traducción del plan de desarrollo comunal/municipal, no es ajeno a las debilidades que se anotaron .

Este plan normalmente es concebido como el instrumento que debe ser capaz de materializar el encuentro de las demandas priorizadas de la población, con la oferta de recursos disponibles (incluyendo la inversión, el financiamiento, la asistencia técnica, etc.). Este plan termina adoptando la forma de una carpeta (en algunos casos sólo un listado de ideas o perfiles de proyectos) técnica y financiera de las demandas seleccionadas, muchas de las cuales obedecen más a criterios políticos o simplemente de "buen sentido común" del proponente, que a verdaderos procesos técnicos y sociales.

Este plan tipo carpeta enfrenta en muchos casos problemas para obtener la inversión estimada (mencionando sólo el caso de la inversión pública, ya que es escaso que alcance la esfera del interés privado) y cuando se logra no es extraño que encuentre dificultades para ejecutarse y aún más, que concite la atención de los supuestos "beneficiarios" en su administración.

Otras dificultades que limitan la capacidad de gestión de estos planes operativos se dan por :

- Al presentarse sólo como demandas de duración anual impiden visualizar acciones de proyectos que requieren de programaciones mayores de un año (programación plurianual).
- Al ser estructurados por las autoridades del gobierno municipal, retrae el involucramiento de los actores y del interés de éstos por responsabilizarse.
- Al ser poco articulados (los proyectos) limitan su capacidad de convertirse en instrumentos de negociación frente a financistas.
- Al carecerse de la institucionalidad para impulsar la asociatividad municipal u otras, se limitan las posibilidades para obtener acciones de colaboración.
- Al ser poco integrados los proyectos, se aprecian cuadros dispares entre inversiones de gran envergadura (infraestructura generalmente) y pequeños proyectos dispersos que dificultan prever una alta capacidad de impacto en la esfera local o regional.

3. El proceso técnico para la construcción del plan operativo

El plan operativo en la práctica termina construyéndose como parte de un proceso ordenado de configuración de cuadros, que permiten presentar la demanda financiera para el paquete de proyectos seleccionados.

Una verdadera gestión de este proceso requiere, en primer lugar, preocuparse por los puntos de encuentro entre la operación de planificación y la de inversión

Esto requiere llevar adelante un conjunto de acciones que se inscriben en la puesta en práctica de los principios que animan la complementación de esfuerzos territoriales y el despliegue de formulas de cooperación que animen la asociatividad municipal.

Los grandes momentos del proceso son:

- a. recuperación de las estrategias del plan
- b. identificación de áreas programáticas para aplicar la estrategia
- c. construcción de programas territoriales
- d. construcción de escenarios para la operación de los programas
- e. identificación de proyectos (priorización de las demandas)
- f. selección de proyectos bajo criterios de viabilidad
- g. construcción de perfiles de proyectos
- h. priorización de los perfiles elaborados (ranking)
- i. elaboración de estudios de prefactibilidad
- j. identificación de unidades administrativas de programas y proyectos
- k. elaboración de estudios de factibilidad
- l. elaboración de diseños finales.

Esta operación técnica está dirigida a producir fundamentalmente dos productos:

- Un programa de inversiones (carpeta de proyectos con recursos comprometidos)
- Un plan de requerimientos financieros (carpeta de proyectos sin financiamiento)

4. Las condiciones básicas para la planificación en la gestión municipal

Vista las limitaciones producidas en la operación del plan y el plan operativo, la creación de algunas condiciones básicas (conceptuales y técnicas), para hacer de la planificación un proceso y un instrumento de apoyo a la gestión del gobierno municipal, comprenderían:

- Ligar el proceso de planificación con el proceso de inversión, como dos momentos pertenecientes a un solo producto: mejorar la gestión a través de una adecuada asignación de recursos públicos.
- Reforzar la organización y operación institucional municipal establecida, dotándolas de instrumentos metodológicos simples que reduzcan las limitaciones en los procesos de identificación, selección, formulación y evaluación de proyectos.
- Concertar con las administraciones regionales/provinciales las competencias de éstas sobre el apoyo a la gestión técnica de los gobiernos municipal, no sólo para ampliar la calificación de los recursos humanos o el conocimiento de los procesos técnicos, sino fundamentalmente para promover la articulación local-regional y estimular el principio de cooperación y subsidiaridad.
- Identificar los argumentos y condiciones que explican las limitaciones anotadas y actuar para su modificación.

5. Los desafíos para avanzar en la construcción de una nueva capacidad de gestión

Son muchos los que podrían identificarse, sin embargo, algunos resultan estratégicos:

- Avanzar de una participación formal de la población a su interiorización de las propuestas del plan de desarrollo territorial.
- Conducir las acciones del desarrollo territorial, no haciendo del plan un instrumento rígido e inmodificable, sino empleándolo como referente para identificar las líneas de acción a emprender.
- Impulsar a través de la participación ciudadana, una cultura y práctica de negociación y concertación que permita ir más allá del simple encuentro demanda - oferta, al de responsabilidades de los actores territoriales.
- Estimular el desarrollo de actividades productivas, inscribiéndolas en las orientaciones de la política territorial definida, difundiendo los resultados exitosos como estrategia para ir creando las condiciones favorables para establecer un entorno favorable para el impulso del desarrollo económico.

EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION PARA LA GESTION

Chantal Nicod

1. ¿Qué es el seguimiento y la evaluación?

Que se trate de un proyecto, un programa o un servicio municipal, el proceso es similar: empieza por el diseño, seguido por la ejecución, el seguimiento, la evaluación y para permitir la retroalimentación.

El seguimiento es un conjunto de operaciones que permiten conocer el avance en la ejecución de un proyecto, programa, etc., para poder tomar las acciones necesarias al cumplimiento de las metas previstas en la fase de diseño.

La evaluación consiste en analizar y calificar el cumplimiento de los objetivos previstos en la fase de diseño y poder elaborar recomendaciones para el diseño de una fase siguiente.

El seguimiento se realiza durante todo el año, sobre una base temporal (semanal, mensual, trimestral) que dependerá del carácter de las actividades y del plan de seguimiento elaborado durante la fase del diseño.

La evaluación se puede realizar una vez al año, antes de la fase de programación de la siguiente gestión.

2. ¿Cuáles son los objetivos del seguimiento y la evaluación?

Si hablamos del seguimiento y de la evaluación al plan operativo anual municipal, la utilidad de este conjunto de operaciones, consiste principalmente en apoyar la toma de decisiones a nivel municipal. Sin embargo, estos dos momentos también generan otros efectos en la gestión municipal que son de: permitir detectar errores y obstáculos en el cumplimiento de las actividades previstas.

- Tomar acciones correctivas.
- Facilitar el flujo de información municipal.
- Facilitar la articulación entre la administración y el Concejo Municipal.
- Facilitar el proceso de concertación territorial.
- Proveer insumos para la próxima fase de diseño y planificación.

3. ¿Cuáles son las condiciones de un buen seguimiento y evaluación?

Si el seguimiento y la evaluación se asumen únicamente por algunos funcionarios municipales, considerando esta tarea como un trabajo puramente técnico, es probable que sus resultados sean reducidos.

Para poder beneficiar de la mayor objetividad posible y para cumplir sus objetivos, las actividades de seguimiento y evaluación deberán realizarse con las características siguientes:

Participativo: los beneficiarios (o contraparte) de los proyectos (programas, servicios) municipales, deberán ser parte integrante del proceso, a fin de poder integrar a los datos estrictamente cuantificables, información relacionada al grado de satisfacción de las demandas.

Un seguimiento y una evaluación realizados de manera participativa, permitirán también complementar la planificación participativa, "corresponsabilizando" a la población en la gestión del desarrollo del territorio.

Técnico: el apoyo técnico consiste en un primer momento en el diseño de un sistema de información, que permite identificar la circulación de los flujos de información. Durante el funcionamiento del sistema, el apoyo técnico provisto por el personal de la estructura administrativa, debe permitir sistematizar la información recogida, elaborar recomendaciones y proponer opciones a las instancias de decisión.

Transparente: la sistematización de la información así como la elaboración de las recomendaciones basada sobre ésta, deberá ser clara y comprensible para todos (no solamente para los técnicos).

Difundido: tomando en cuenta que la utilidad de la evaluación reside principalmente en el insumo que produce para la retroalimentación, es importante que los resultados de la evaluación sean conocidos, no solamente por los beneficiarios directos que participaron en el proceso, sino por la población en su conjunto, para que ésta pueda entender las prioridades y opciones del Gobierno Municipal en la siguiente fase de planificación.

4. El SSEM, un instrumento de seguimiento y evaluación participativo

El SSEM (sistema de seguimiento y evaluación municipal) surgió de la preocupación de complementar los instrumentos elaborados, para la puesta en marcha del proceso de Participación Popular en Bolivia, orientados principalmente hacia la planificación participativa, con otros que permitirán completar el ciclo de vida de los proyectos y programas municipales, en su fase de seguimiento y evaluación.

El objetivo general del SSSEM es de promover, a través del seguimiento y de la evaluación participativa, la creación de una cultura de concertación en el territorio municipal.

Los objetivos específicos del SSEM son principalmente los siguientes:

- Facilitar al gobierno municipal una toma de decisión adecuada y efectiva, percatarse de problemas imprevistos y tomar medidas correctivas cuando sea necesario.
- Proporcionar a los gobiernos municipales instrumentos de seguimiento físico y presupuestario a sus inversiones.
- Facilitar la coordinación entre el gobierno municipal y la población.
- Evaluar la coherencia entre la ejecución anual y la planificación a medio tiempo del municipio.

Las etapas principales que se pueden realizar para elaborar un sistema de seguimiento y evaluación son:

- Elaboración del diseño del sistema, a través de la identificación de los actores involucrados, de la información específica necesaria a cada uno y de los flujos de información.
- Elaboración de los instrumentos del sistema específico a cada actor (sistema computarizado, documentos escritos, etc.)
- Difusión y sensibilización de los usuarios sobre la necesidad de realizar actividades de seguimiento y evaluación
- Capacitación a los usuarios del sistema

El SSEM tiene tres componentes:

- un sistema computarizado
- un cuaderno del Comité de Vigilancia
- un cuaderno de la organización de base (instancia territorial)

El sistema computarizado informa sobre el avance físico y financiero. También provee información sobre las entradas financieras de cada proyecto y programa en ejecución, así como la coherencia de éstos con lo previsto en el plan de desarrollo municipal.

El cuaderno del Comité de Vigilancia contiene información, tanto financiera como técnica sobre el avance de la ejecución del plan operativo anual del gobierno municipal. Este documento permite al Comité de Vigilancia, asegurar el vínculo entre el poder público local y la población, asegurando el flujo de información entre ambos.

El cuaderno de las Organizaciones Territoriales de Base, contiene información financiera y técnica sobre el avance del (de los) proyecto(s) ejecutado(s) conjuntamente por la población de la organización y el gobierno municipal.

Si bien el SSEM fue elaborado sobre la base de preocupaciones ligadas a la concertación de actores locales, no se puede perder de vista que el territorio municipal forma parte de otras entidades estatales de diferentes niveles (regional y nacional) que necesitan de una información, no solamente cuantitativa, sino también cualitativa del desarrollo municipal, para poder diseñar un apoyo eficiente y adecuado a este proceso.

Por esta razón, se elaboraron dos componentes adicionales que son:

El SSEM computarizado departamental que agrega información de algunos datos del SSEM computarizado municipal.

El SSEM computarizado nacional que agrega la información disponible a nivel departamental, principalmente la vinculada a los indicadores de eficiencia de la gestión municipal.

La originalidad del SSEM es que se diseñó tomando en cuenta las competencias y necesidades de cada actor y de la información que éste necesita para poder tomar sus decisiones. Es así que el nivel local dispondrá de información vinculadas directamente a la gestión municipal, cuando los otros niveles del Estado tengan interés en la información ligada a los indicadores de eficiencia, permitiéndole así diseñar los programas de fortalecimiento municipal adecuados. En resumen, el criterio que sustentó la elaboración de este sistema, fue la pertinencia de la información provista, concibiendo ésta como un medio y no un fin.

Es así que el primer objetivo del SSEM, de promover la concertación entre actores locales, está complementado con un objetivo de articulación, que permite a los diferentes niveles del Estado, coordinar mejor sus acciones para el fortalecimiento y la gestión municipal.

BIBLIOGRAFIA

Aramayo, R.; Nicod, C. y Pacheco, D. - **Sistema de seguimiento y evaluación municipal**", Cuaderno maestro, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1997

Nicod, C. - **Una experiencia de fortalecimiento municipal**, Chuquisaca, Bolivia, ILPES, Santiago de Chile, 1997

Comité Administrativo de Coordinación (Naciones Unidas) - **Seguimiento y evaluación: pautas básicas para el desarrollo rural**, Roma, 1984.

CONCLUSIONES

El evento permitió producir más que recomendaciones, conclusiones, como fruto del intercambio de planteamientos y puntos de vista entre los participantes y animadores. Si bien, se pueden identificar conclusiones en cada uno de los módulos del Curso-Taller, el aporte reflexivo de la trascendencia del tema del desarrollo local y el rol de los gremios sindicales, quizás pueda ser expresado en el siguiente bloque, que intenta traducir las coincidencias de gran número de los participantes.

Se estableció que en toda la región el proceso de ajuste y los efectos de la crisis de la deuda, están íntimamente ligados a una reforma política profunda a todo nivel. Los cambios económicos se han retroalimentado con importantes cambios políticos. Estos han derivado --*inter alia*-- en reformas del Estado-Nación que, al retirarse éste de sus roles tradicionales como la provisión de servicios públicos y agente de desarrollo, traspasa áreas de competencia y acción al sector privado y a otros niveles de gobierno como lo es el nivel municipal. Se debatió, por lo tanto, teniendo este nuevo rol del municipio como trasfondo de la acción y la reflexión.

Se afirmó, por lo tanto, que --si el municipio debe hacerse cargo de nuevas tareas y nuevas competencias:

- Debe existir un real traspaso del poder político a los niveles de gobierno municipales, donde la capacidad política de los mismos, sea efectiva para transformar una realidad de gobiernos altamente centralizados en América Latina. Esto se debe llevar a cabo con los adecuados y pertinentes cambios en los marcos jurídicos de los distintos países de la región.
- Los municipios deben ejercer su derecho a recursos genuinos y a generar recursos propios, a fin de poner en práctica políticas de desarrollo a nivel local.
- Nuevos espacios de participación real deben ser creados, que incluyan sectores de la sociedad civil --tales como los sindicatos-- en la fijación, implementación y monitoreo de políticas de desarrollo.
- Valorizar la capacidad de gestión inherente en el municipio, la tecnología propia, el conocimiento del territorio y la mano de obra de los mismos
- En resumen, se recomendó que los municipios se transformen de ser actualmente administradores locales, a ser gobiernos locales.

A través de toda la discusión, dos formas de accionar recibieron duras críticas de los participantes: la corrupción y el clientelismo político.

La corrupción como práctica de la clase política, como así también de sindicalistas, fue un eje de discusión importante que percoló a través de todos los subtemas debatidos durante este evento. Los representantes de sindicatos municipales allí presentes indicaron que:

- Se deben implementar medidas de fiscalización por parte de la sociedad, a fin de erradicar esta práctica que atenta contra las posibilidades de llevar a cabo programas y planes reales de desarrollo local y que evidentemente es antiético.

Asimismo, repetidamente se discutió sobre acciones de clientelismo político que utilizan a la población, donde se negocian programas de desarrollo como moneda de cambio por los votos de la ciudadanía, donde políticas asistencialistas se implementan a fin de obtener votos, donde la plantilla de los trabajadores municipales se compone de la militancia y no de trabajadores calificados para las tareas, o donde la asignación de recursos no se basa en la necesidad de la población, sino en signos político - partidarios.

Se recomendó que:

- Deben implementarse medidas para la concientización pública sobre el tema.
- Implementarse formas de control ciudadano a fin de revertir esta manera de accionar.
- En cuanto a la acción política, varios participantes cuestionaron si es pertinente legitimizar a través de su accionar a gobiernos nacionales que son percibidos como corruptos y/o ilegítimos.

Aunque estas recomendaciones fueron hechas en general, a fin de promover el desarrollo local, varias advertencias fueron expresadas, las cuales indicaron que los sindicalistas participantes poseían serias dudas sobre el contexto macroeconómico y político imperante en la región y si el mismo es compatible o no con las posibilidades de desarrollo a nivel local. Los participantes expresaron en diversas intervenciones que el modelo imperante es generador de desempleo, pobreza y exclusión. Por lo tanto, se señaló que de su parte, existen serias dudas sobre si dentro de este mismo modelo se pueden implementar reales políticas que fomenten el desarrollo a nivel local, o si se están estableciendo otros paliativos. Los sindicalistas, asimismo, indicaron que los gremios tienen poco espacio de acción frente al desarrollo local, tal como estuvo planteado a través del curso taller.

Otro punto importante que se estableció a priori fue la inmensa variedad de realidades que existen en los diversos países y aún dentro de cada país. Se indicó

que las diferentes realidades deben tenerse en cuenta cuando se propugna la implementación de medidas de desarrollo. Se estableció claramente que las diferencias desde las que se parte en cada sub-región y en cada país, deben orientar los planes, programas o formas de actuar que se implementen en pro del desarrollo local.

Asimismo, otro trasfondo importante a considerar, son las circunstancias sociales de cada país, y dentro de ellas muy especialmente entender que los países que se encuentran en un proceso de democratización política y, mucho más aún, aquellos países que se enfrentan a problemas ya endémicos de violencia, tienen segadas sus posibilidades de implementar el desarrollo a nivel local. Se concordó que sin la capacidad de gozar de derechos humanos básicos, el desarrollo es tan sólo utópico.

Gobierno Municipal y Desarrollo Local

El debate de esta sección se centró sobre cómo se realiza el diseño y la implementación de la gestión municipal, a fin de obtener prácticas en el municipio que deriven en el desarrollo local.

Uno de los ejes básicos del debate fue la cuestión del empleo con sus diversos matices. Esto es, el empleo no sólo visto como un medio para generar recursos, sino también el empleo como factor de integración social.. Los puntos de vista de los sindicalistas participantes, obviamente centran una parte importante de su discusión, como se indicó, sobre la defensa del empleo del trabajador municipal sindicalizado.

Varios ejemplos de actividades y proyectos similares a los presentados en el curso-taller fueron asimismo expuestos por los participantes como ejemplos positivos de acciones que pueden llevarse a cabo a nivel local, a fin de promover el empleo y el desarrollo. En particular, aquéllos relacionados a fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas que son las generadoras de la mayor cantidad de empleo productivo en América Latina. Se propuso que, a fin de promover este tipo de empresariado, los municipios deberían:

- Impulsar la participación de la ciudadanía no como sujeto pasivo receptor de las políticas de desarrollo, sino como sujeto activo en el diseño e implementación de las mismas.
- Utilizar a los sindicatos de trabajadores municipales como propulsores y entes convocantes del debate sobre el desarrollo y el apoyo de la empresa local, a fin de establecer pautas que promuevan el empleo. En particular, ya que los

sindicatos juegan múltiples roles en los municipios al ser parte de las municipalidades, pero al mismo tiempo ser un sector de la sociedad civil.

- Generar espacios de acceso al crédito para aquellos emprendimientos que tienen dificultad en acceder al mismo, tales como las empresas pequeñas y medianas, o aquellos emprendimientos encabezados por sectores de la sociedad, sin posibilidad de acceso a financiamiento tradicional.

- Promover la formación de asociaciones de pequeños y medianos empresarios que puedan implementar formas innovadoras de producir, tales como: los corredores productivos, incubadoras de empresas, parques industriales, la articulación empresarial y otros esquemas similares.

- Acompañar al empresariado local en acciones de estudio de mercado, mercadeo, colocación de productos y cuestiones legales - administrativas, entre otras, a fin de mejorar la eficiencia de estas empresas y que éstas puedan enfrentar mejor al poder económico ejercido por los emprendimientos empresariales a gran escala.

- Promover la implementación de bolsas de empleo o agencias públicas de contratación que actúen como mediadoras entre la oferta y la demanda laboral y que provean asesoramiento a empresarios locales y demandantes de empleo.

- Promover la regionalización de proyectos productivos entre municipios, y donde fuese posible hasta la integración regional entre municipios de distintos países, a fin de enfrentar los impactos negativos que la globalización tiene sobre la producción local.

El debate se centró fuertemente en el desempleo generado por las políticas de concesión y privatización de los servicios públicos municipales. Los sindicalistas que participaron del Curso-Taller, indicaron que se deben preveer estas prácticas a fin de:

- Determinar fehacientemente su supuesta eficiencia, teniendo en cuenta el gasto de la provisión de servicios y el costo al usuario y agregar variables de análisis que también incluyan información sobre la función social que cumplen estos servicios cuando son prestados por los municipios mismos.

Asimismo, se pusieron en tela en juicio los programas de empleo que se implementaron como paliativos, para con aquellos trabajadores municipales cesanteados a raíz de la privatización de los servicios públicos municipales. Se indicó que estos programas resultaron en medidas transitorias que fracasaron; ya que su sustentabilidad era dudosa desde el principio y sólo se establecieron a fin de reducir la conflictividad gremial en las privatizaciones.

Los participantes debatieron sobre el real impacto de la innovación tecnológica sobre el creciente desempleo. Debido a que la introducción de nuevas tecnologías se percibe como causante de gran cantidad de desempleo, los sindicalistas en general presentaron una resistencia a la tecnología a través del debate.

Los participantes comenzaron el debate sobre políticas sociales, indagando sobre qué es el desarrollo, y cuál su vinculación con el crecimiento económico. Al analizar la realidad actual en cuestiones de desarrollo social y las políticas sociales que deberían ser implementadas para mejorar las condiciones de vida de la población y lograr un desarrollo local sustentable, se recomendó que se debería:

- Profundizar el análisis de la pobreza (incluyendo índices, repercusión, impacto a largo plazo, etc.), desagregando esta tarea a nivel local y por distintos factores sociales.
- Promover el estudio y recopilación de información de variables económicas a nivel intra-municipal, a fin de conocer mejor la realidad de cada municipio y así implementar medidas de apoyo más adecuadas a la realidad y los recursos tecnológicos y humanos de cada zona.
- Entender la realidad local en cuanto a los recursos humanos en cada municipio y donde fuese necesario implementar programas de alfabetización, entrenamiento vocacional y educación básica.
- Impulsar la participación efectiva de los municipios en los programas de capacitación y colocación laboral. Se enfatizó que éstos no pueden quedar en manos exclusivamente de entes nacionales, ya que éstos en general, no conocen la situación de la oferta y la demanda de los recursos humanos en el territorio local.
- Se propuso asimismo que los gremios deberían defender las conquistas sociales de los trabajadores y la vigencia de la legislación laboral pertinente, a fin de promover la calidad del empleo.

Varios debates se centraron sobre los nuevos temas que se relacionan con la gestión local y el desarrollo humano sustentable. La temática ambiental fue uno de los temas que -como se estableció en el Curso-Taller-- repercute cada vez más a nivel local y donde la interrelación entre lo global y lo local se manifiesta claramente.

- Los participantes ejemplificaron diversas instancias donde la explotación irracional e inequitativa de los recursos naturales, impacta negativamente sobre la población de local, pero que sin embargo, se ve forzada a esta forma de uso de los recursos naturales debido a los niveles de pobreza imperantes en América Latina.

Los participantes identificaron diversos problemas ambientales urbanos. Algunos de estos problemas identificados fueron: la falta de acceso al agua potable, la mala gestión de los residuos sólidos, la falta de control fehaciente sobre las actividades industriales y las agrícola-forestales cuando repercuten sobre lo local, y otros temas que -en suma- indican que el planeamiento y la gestión municipal no incorporan la variable ambiental. Se propusieron algunas alternativas para abordar esta problemática emergente y lograr el desarrollo local, sin poner en peligro los recursos naturales y la salud de la población.

Se recomendó que se debería:

- Integrar la dimensión ambiental al emprender cualquier tipo de emprendimiento productivo en los programas de desarrollo local.
- Proveer servicios adecuados de saneamiento y de infraestructura ambiental básica, entendiendo que este tipo de inversión redundará en mejoras para la población y también en mejoras para con el proceso productivo.
- Implementarse un marco jurídico-administrativo adecuado para enfrentar esta problemática de forma integrada y para que los municipios tengan la capacidad real de controlar a nivel local, el impacto ambiental que acarrearán las actividades que se llevan a cabo dentro de cada área urbana.

Gestión municipal

La reflexión sobre la gestión municipal abarcó una amplitud de temas, desde las cuestiones jurídico-administrativas hasta las cuestiones participativas en la administración y toma de decisiones en el municipio.

Desde el punto de vista sindical, a grandes rasgos, los participantes expresaron serias dudas sobre el supuesto proceso participativo en la toma de decisión. Como negociadores en temas relacionados al empleo, la experiencia reciente de los sindicalistas a través de la región, ha sido que aunque son llamados a la mesa de negociación, sus puntos de vista no son tomados en cuenta en el momento de la toma de decisiones reales. Asimismo, los sindicalistas allí presentes indicaron que los mecanismos de concertación y mediación, no son equitativos cuando los representantes de los trabajadores no se encuentran en igualdad de condiciones para negociar.

En lo respectivo al desarrollo a nivel local, también se indicó cierta desconfianza en términos de la participación popular en los municipios. Se estableció que una situación similar ocurre en la mayoría de las gestiones municipales de América Latina: la ciudadanía es consultada, pero las decisiones se llevan a cabo por otro carril.

A fin de sobrellevar esta situación, los participantes indicaron que

- Se debería analizar más a fondo qué tipo de concertación y con qué actores dialoga y acciona el poder político.
- Diseñar mecanismos reales de consulta popular y participación ciudadana.
- En aquellas instancias donde normas de consulta y participación popular existen, pero no son implementadas, debería asegurarse que las mismas están reglamentadas y ejecutadas.
- Bregar hacia métodos de participación vinculantes, donde no sólo se recabe información sobre la opinión de la ciudadanía, sino que también se tome en cuenta ésta en el proceso de toma de decisiones.
- Implementar medidas de revocatorias de mandato a las autoridades locales cuando éstas no ejercen el poder de forma equitativa y democrática.
- Promover la articulación de los diversos grupos sociales, como por ejemplo entre los representantes de funcionarios municipales y los grupos ciudadanos de cada localidad.
- Instituir modalidades de planificación que no sean desarrolladas tan sólo por técnicos unilateralmente sin incluir a la ciudadanía.

ANEXOS

1. Programa del Curso-Taller

**GOBIERNO MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL
MAR DEL PLATA/ARGENTINA
23 - 28 DE NOVIEMBRE 1997**

	TEMA TRATADO	OBJETIVO	PROFESORES
LUNES 24	Contexto del desarrollo local y de la Gestión del Gobierno Municipal.	Presentar los nuevos escenarios y procesos donde se ubica la actual gestión municipal	Jorge Salinas S. Catalina Victory Marcelo Lopez A.
MARTES 25	Desarrollo local y Gobierno Municipal	Identificar los aspectos necesarios para posibilitar el desarrollo local en el territorio, así como los desafíos que deben asumir los municipios para constituirse en gobiernos locales	Claudio Palos Maria Onestini Laís Abramo
MIERCOLES 26	Desarrollo local y Gobierno Municipal	Identificar los aspectos necesarios para posibilitar el desarrollo local en el territorio, así como los desafíos que deben asumir los municipios para constituirse en gobiernos locales	Maria Onestini Laís Abramo
JUEVES 27	Gestión Municipal	Presentar el nuevo rol, competencias y procedimientos que permita el manejo eficiente del Gobierno Municipal	Chantal Nicod Catalina Victory Jorge Salinas
VIERNES 28	Gestión Municipal	Presentar los elementos y procedimientos que permitan el manejo eficiente y moderno del nuevo Gobierno Municipal	Chantal Nicod Catalina Victory Jorge Salinas

2. Relación de participantes

Atanasof, Alfredo
COEMA
Argentina, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires
Tel. 541- 204 9913/ 203 3539
Fax. 541- 204 5850

Ruiz Rosado, Fabio
FENTRAES
República Dominicana
Tel. 809- 531 8910
Fax. 533 1106

Castañeda, Eduardo
SIDEYTMS
Honduras
Tel. 504- 552 9646
Fax. 557 4428

Blanco Cordoba, Lucía
ANEP
Costa Rica, San José
Tel. 223- 4655 int. 250/

Martínez Gallo, Felipe
FSTSGEM
México
Tel. 492- 28932
Fax. 492- 43043

Vivas Valerio, Ignacio
UNE
Nicaragua
Tel. - 222 2720

Calle Aliaga, Andrés
STMLP
Bolivia, La Paz
Tel. 591- 25 6339

Ochoa, Juan José
FENASTEG
Guatemala
tel. 761 6031/ 761 2317

Echeverría, Santos
ATRAM
El Salvador, San Salvador
Tel. - 2266450

Yáñez Pol, Oscar
ASEMUCH
Chile, Curico
Tel. 56- 75-31 0002 int. 132 / 3

Bustamante J., Camilo
AEMUCH
Chile, Rancagua
Tel. 56- 72-230 013
Fax. 56- 72-224 271

Bravo Muñoz, Manuel
CFM
Chile, Santiago
Tel. 56- 2- 698 5450
Fax.- 56- 2- 688 2201

Flores Loaiza, Carlos
SINTRAEMSEDES
Colombia, Pereira
Tel. 36 6740 / 36 6044
Fax. 36 3585

López Maya, Alexander
SINTRAEMCALI
Colombia, Cali
Casilla. 8835368
Fax. 885. 1158 / 883. 37153

Zapata Cueto, José
FETRAMUNP
Perú, Lima, Callao
Tel. 51-1- 426 9477 / 453 6093

Alves de Souza, Claudete
FETAM-CUT
Brasil, Centro San Pablo
Tel. 11- 606 1270 / 604 2382
Fax. 605 8872

Darmani, Maria Teresa
FETRAMUPA
Paraguay, Asunción
Tel. 66 3311 int. 207 / 0981 44 4883

Pereira Castro, Osvaldo
COEMA
Argentina, Buenos Aires, Avellaneda
Tel. 541- 204 9913
Fax. 541- 204 5850

Leoni, Claudio
COEMA
id. anterior

Ruggiero, Oscar Tomas
COEMA
id. anterior

Fernandez, José Manuel
COEMA
id. anterior

Pedelhez, Miguel David
COEMA
id. anterior

Leiva, Néstor
COEMA
id. anterior

Farrán, Fortunato
COEMA
Cipolleti, Rio Negro
Tel. 54 99- 785353

Morales, Néstor
COEMA
Neuquén
Tel. 54 99- 489652 / 43 5022

Tischler, Manuel
COEMA
Entre Ríos
Tel. 54 438- 21056

Sluga, Juan Carlos
FSTMPBA
Tel. 541- 203 3539 / 9112 / 8500
Fax. 204 9491

Dominguez, Orlando
FSTMPBA
id. anterior

Dulke, Alfredo
FSTMPBA
id. anterior

Vélez, Mariana
FSTMPBA
id. anterior

Petteira, Graciela
FSTMPBA
id. anterior

Genaisir, Raúl
FSTMPBA
id. anterior

Galo, Juan Manuel
FSTMPBA
id. anterior

Varela, Omar
FSTMPBA
id. anterior

Icardo, Angel
FSTMPBA
id. anterior

Reyes, Julio
FSTMPBA
id. anterior

Zarate Osmar
Gral. Alvarado
id. anterior

Cáceres, Orlando René
EZEIZA
Tel. 541- 232 4314

Montes de Oca, Alberto
BENITO JUAREZ
Tel. 54 292- 2546

Suárez, Hugo
La Matanza
Tel. 541- 441 3347

Castillo, Julio
La Matanza
id. anterior

Giménez, Noemí
BERAZATEGUI
Tel. 541- 203 3539

Pantano, Carlos
STM de Lanus
Tel. 541- 225 0185
Fax. 541- 241 0719

Domingo, Blando
STM AZUL
Tel. 54 281- 31 710 int. 756

Daglio, Miguel Angel
Fundación Año 2000
Tel. 541- 241 0719

Pantano, Pablo
Fundación Año 2000
id. anterior

Mariani, Rodolfo
FEMS
Tel.Fax. 54 21- 82 5487
E-mail : marianianetverk.com.ar

Ferro, Rubén Daniel
FEMS
Tel. 541- 203 3539
Fax. 541- 204 5850

Fornasero, José
FEMS
id. anterior

Montes de Oca, Hernán
FEMS
id. anterior

Bolettieri, Daniel
FEMS
id. anterior

Laurito, Julio Cesar
FEMS
id. anterior

Mariani, Gustavo A.
FEMS
id. Anterior

Cuartango, Oscar A.
FEMS
id. Anterior

Cuartango, Gonzalo
FEMS
id. anterior

Saborido, Carlos
FEMS id. anterior

Profesionales ILPES/CEPAL

Casilla 179 D, Santiago Chile
Tel. 56 2- 210 2000 / 210 2310 / 208 1946 / 208 0252

Catalina Victory Molne

Chantal Nicod

Lais Abramo

Consultores

Jorge Salinas Seminario
Tel.Fax. 56 2- 246 7452 / Santiago, Chile

Maria Onestini
Centro de Estudios Ambientales, CEDEA, Argentina, Capital Federal
CP 1428 B.A.
Tel.Fax. 54 1- 812 6490

Claudio Palos
CEDEA
id. anterior

Marcelo López Alfonsin
CEDEA
id. anterior