

**SEMINARIO TALLER**

**"NUEVAS ESTRATEGIAS  
MUNICIPALES FRENTE A LOS  
DESAFIOS DEL DESARROLLO  
LOCAL"**



PROYECTO DSO



**DESARROLLO LOCAL**

**CUADERNO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE CAPACITACION  
Y DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

**IULA/CELCODEL RHUDO/SA -AID-**

**CORCHILE**



TEN 79 57  
PN-PEM-203

**PROYECTO DSO**  
**SEMINARIO TALLER**  
**"NUEVAS ESTRATEGIAS**  
**MUNICIPALES FRENTE A LOS**  
**DESAFIOS DEL DESARROLLO**  
**LOCAL"**

**Termas de Jahuel Chile, 6 al 10 de Mayo de 1991**

---

# DESARROLLO LOCAL

---

Cuadernos del  
Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales,  
CELCADEL,  
adscrito al Capítulo Latinoamericano de IULA  
II Epoca

Número 8, Quito, Febrero de 1992.

Autorizamos la reproducción de materiales tomados de este

DOCUMENTO citando la fuente.

Proceso Editorial Computarizado: EditHAR

Edición al cuidado de Irma Larrea Oña  
de IULA/CELCADEL.

IULA, Capítulo Latinoamericano  
Juan Pablo Sanz 454 y Av. 10 de Agosto  
Casilla Postal 17-01-1109  
Teléfono: 43 52 05  
Télex: 21026 IULA ED  
Telefax: 0059 (2) 435205  
QUITO - ECUADOR

---

# CONTENIDO

---

Presentación .....	3
<b>Experiencias institucionales en Desarrollo Local</b>	
■ El Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local Integral de Municipios Rurales en América Latina <i>Jaime Valenzuela</i> .....	7
■ El desarrollo urbano y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) <i>Paul Fritz</i> .....	14
■ CORCHILE: Hacia una administración comunal efectiva <i>Claudio Lapóstol Maruéjols</i> .....	19
<b>El Municipio y el sector privado como potenciadores de las actividades productivas a nivel local</b>	
■ Gobierno local: ¿Lecciones aprendidas, lecciones aplicadas? <i>William Yaegger III</i> .....	27
■ La empresa privada en el Ecuador <i>Ing. Pablo Baquerizo Nazur</i> .....	34
■ El Municipio como agente de desarrollo local <i>Marco Vicuña Domínguez</i> .....	42
<b>La modernización municipal para el desarrollo local</b>	
■ El municipio moderno y su influencia en el desarrollo local <i>Harry Jager</i> .....	53
■ Notas sobre el rol de los municipios en el desarrollo local <i>Mario Rosales</i> .....	59
<b>Estudios de caso: Experiencias exitosas de algunos municipios latinoamericanos</b>	
■ H. Alcaldía Municipal de Chuquisaca (Sucre-Bolivia): Los Talleres de Planificación Popular <i>Gonzalo Darquea Sevilla</i> .....	66
■ El sector privado y la administración local: Obras y servicios públicos por concesión <i>Andrés J.E. Domínguez</i> .....	78
■ El Proyecto de Desarrollo Rural Integral de "Coronel de Maule" <i>Ing. Guillermo Crespo Crisóstomo</i> .....	85
<b>Conclusiones generales del Seminario Taller</b>	
■ Informe de Relatoría <i>Mario Rosales y Rosa González</i> .....	91

---

# **PRESENTACION**

---

---

En las Termas de Jahuel, Chile, se llevaron a cabo entre el 6 y 10 de mayo de 1991, el Seminario/Taller y el Simposio internacional **"Nuevas Estrategias Municipales frente a los desafíos del Desarrollo Local"**. Su objetivo central fue la discusión de políticas y estrategias que permitan la definición de un rol más activo y eficaz del Municipio en el contexto de las nuevas democracias latinoamericanas propiciando su modernización para potencializarlo como: a) agente promotor y dinamizador de la economía local; b) proveedor eficiente de servicios de infraestructura básica y, c) facilitador de la intervención de los agentes privados del desarrollo local.

El evento se organizó como Seminario/Taller para incentivar al máximo el intercambio de experiencias y el debate libre entre los participantes, e incluyó un Simposio que permitió una difusión más amplia de las conclusiones del taller.

La preparación de este importante encuentro estuvo a cargo del Proyecto de apoyo institucional del gobierno de Holanda al Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales IUI A-CELCADEL (DSO) con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), a través de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano de Sud América y de la Representación de la AID en Chile. Además, la Corporación para la regionalización de Chile (CORCHILE) y la Pontificia Universidad Católica de Chile auspiciaron el evento.

Para el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales (IULA) y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL) es tema de constante preocupación la grave crisis que actualmente enfrentan los pueblos de América Latina y la carencia de recursos financieros, técnicos y humanos existente. Por tanto, IULA/CELCADEL se ha planteado como objetivo fundamental la búsqueda urgente de soluciones que se orienten hacia la descentralización política y administrativa para la consecución de un municipio dinámico y autónomo. Entonces, el rol municipal actual será el de recoger las

---

iniciativas y acciones de la comunidad organizada tomando en cuenta al sector privado para que participe activamente compartiendo con el municipio las responsabilidades que el ámbito local demanda, evitando el paternalismo e impulsando una acción conjunta y concertada.

En esta perspectiva, se hace necesaria la discusión para la implementación de novedosas políticas y estrategias para el desarrollo en el nivel local, constituyéndose la definición de las mismas en un reto prioritario que debe ser afrontado en términos inmediatos.

Finalmente, es importante recalcar que los profundos cambios -democráticos y descentralizadores- que, hoy en día, experimenta nuestra sociedad, deben posibilitar procesos de modernización y desarrollo institucional de las municipalidades, concebidos como un cambio de actitudes que permita un mejoramiento de las habilidades gerenciales locales para lograr una mayor participación ciudadana a través de las organizaciones comunitarias, de los empresarios privados y de otros agentes que hagan realidad la democracia y el desarrollo locales.

**Jaime Torres Lara**  
Secretario Ejecutivo de IULA  
Director de CELCADEL

**William H. Yaeger III**  
Director  
Oficina Regional de Vivienda  
y Desarrollo Urbano para  
Sud América (USAID)

# EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES EN DESARROLLO LOCAL

---

*¿Qué puede hacer el municipio para estimular la producción económica local?*

*Para responder a esta interrogante es necesario: a) establecer las competencias municipales; b) considerar el tamaño del municipio; y, c) distinguir entre el sector privado formal e informal, pues la naturaleza de cada uno es distinta.*

*Conclusiones del taller "El fomento de la producción local y la acción municipal"*

---

**EL Proyecto de Asistencia  
Técnica para el  
Desarrollo Local Integral  
de municipios rurales en  
América Latina**

---

*Jaime Valenzuela*  
Director del Proyecto de Desarrollo Local Integral (DLI)  
IULA/CELCADEL

---

Nuestra experiencia en el CELCADEL nos indica que el desarrollo municipal moderno requiere acciones estratégicas que combinen en forma inédita algunos de los siguientes conceptos:

1) Primero, es necesario comprometer al gobierno local con el destino económico del territorio que administra, y el segundo, que este compromiso debe ser tanto con su fracción urbana como rural. Estamos ciertos hoy que solo de esta manera se podrá alcanzar una descentralización real y hacer del Municipio el orientador del destino de los habitantes a quienes administra sus servicios.

---

**Tradicionalmente el Municipio ha prestado servicios preferentemente solo a su parte urbana, dejando al área rural bajo la responsabilidad de entes supra-locales.**

---

Tradicionalmente, el Municipio se ha preocupado solo del desarrollo económico, ya que ha crecido esta preocupación a los niveles provincial y nacional. Esta es una de las maneras más efectivas que tiene el gobierno central para impedir realmente a los Municipios. En rigor, no es posible entender autonomía local sin autonomía económica.

---

**No solo el área urbana y su desarrollo deben ser preocupación el gobierno local, sino también el área rural y el desarrollo económico integral de todo el territorio.**

---

También, tradicionalmente el Municipio ha prestado servicios preferentemente solo a su parte urbana, dejando al área rural bajo la responsabilidad de entes supra-locales. Vemos en esto el efecto de un modelo económico que privilegia las actividades controladas desde los centros urbanos de poder, de carácter industrial o terciarios, manteniéndose altamente protegidas y apoyadas por el Estado. Pero, como sucede en todo el Tercer Mundo, la orientación actual del desarrollo al aprovechamiento de las ventajas comparativas del suelo y el clima, y al fortalecimiento de una manufactura basada en el uso de recursos nacionales, hace que el sector rural agropecuario o minero y la artesanía, hace que pequeños poblados adquiera gran importancia. De tal modo que no solo el área urbana y su desarrollo deben ser preocupación el gobierno local, sino también el área rural y el desarrollo económico integral de todo el territorio.

Hay experiencias de interés en este sentido. Desde luego, las hay en Europa y en los países sajones. Una de gran valor es la de Canadá; y en América Latina las de Uruguay y Perú. En IULA estamos iniciando un proyecto de Desarrollo Local Integral (DLI) de 3 años

---

con esta orientación, con financiamiento de la Comunidad Europea (CE), el apoyo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el respaldo del gobierno local de Azogues, donde se desarrollarán algunas experiencias piloto. Con este seminario estamos iniciando oficialmente las actividades de CELCADEL en Chile, segunda parte del Proyecto DLI, con el respaldo entusiasta del Ministerio del Interior, Ministerio de la Vivienda, la Universidad Católica y CORPRIDE- CORCHILE.

2) Otro concepto del Seminario-Taller: no es lo mismo el **Desarrollo Municipal** que el **Desarrollo en el Municipio**. Muchas veces, proyectos que se realizan dentro del territorio del Municipio, pero cuya decisión de hacerlos y sus especificaciones vienen definidas desde el nivel central, no necesariamente generan desarrollo real o mejoras reales en la calidad de vida local. Por el contrario, son numerosos los casos de efectos negativos en Proyectos que responden a intereses abstractos de "rentabilidad social" o siguen estándares propios de otros contextos, o que, por pertenecer a agencias nacionales no coordinadas entre sí, no tienen articulación entre ellas y sus respectivos beneficios se eliminan mutuamente. Las obras de infraestructura financiera ejecutadas por el gobierno central caen comúnmente en esta categoría.

En realidad, se puede decir que no hay desarrollo real si no es un **Desarrollo Local**, es decir, generado localmente, es en este nivel que se tiene una vocación "horizontal" (o integradora) y no "sectorial" (o vertical y no coordinada), que es la tendencia general en la administración central.

Cabe decir que uno de los mandatos más interesantes que hemos recibido en CELCADEL -como organismo de asistencia técnica- es el de estudiar métodos de formulación y evaluación de proyectos de inversión municipal que incorporen la decisión de la comunidad no solo para detectar necesidades, sino en las diferentes etapas del proceso de programación; sobre todo en el momento en que las consecuencias positivas o negativas de un proyecto se pueden calcular, debiendo la comunidad decidir de manera informada si invertir o no. Definir un método de este tipo es un desafío complicado, pero estamos decididos a asumirlo.

---

**No es lo mismo el Desarrollo Municipal que el Desarrollo en el Municipio.**

---



---

**Se puede decir que no hay desarrollo real si no es un Desarrollo Local, es decir, generado localmente, es en este nivel que se tiene una vocación "horizontal" y no "sectorial", que es la tendencia general en la administración central.**

---

3) En América Latina como en todo el mundo, la sociedad está evolucionando hacia una organización económica en que el Estado se limita a fijar reglas del juego que aseguren el bien común, y en que las iniciativas de desarrollo y producción de bienes y servicios son propias del sector privado. Este, a su vez, va entendiendo que su función, su estabilidad y su conveniencia real dependen de su capacidad para universalizar el alcance y los frutos de dicha producción directamente solo en las instancias en que este último requisito no se cumpla y donde continúen permaneciendo grupos, que en circunstancias como las actuales pueden ser mayoritarias y fuera del alcance del sistema económico descrito.

Creemos ver en esto último un papel para el cual el gobierno local es más idóneo que el gobierno central, mientras que éste último debe ser la instancia normativa general que asegure reglas claras para todos y transparencias en los procesos. El poder local, por definición, está mejor capacitado para tratar los casos en que estas normas deben adaptarse para responder a situaciones especiales. El gobierno local es, desde luego, también parte de un estado que vela por el bien común, pero lo hace con un conocimiento de lo específico, bajando del nivel abstracto en que se mantiene el gobierno central. Creemos que este es un rol insustituible del gobierno local, tanto en las circunstancias actuales como en las futuras previsibles del desarrollo económico de nuestras sociedades.

---

**El gobierno local es, parte de un estado que vela por el bien común, pero lo hace con un conocimiento de lo específico, bajando del nivel abstracto en que se mantiene el gobierno central.**

---

Este concepto que puedo haber expuesto hasta ahora en forma también demasiado abstracta, cobró para mí gran concreción en Uruguay, en Tacuarembó, en un programa que visité en que el municipio apoya a pequeños productores agrícolas. Todos conocen lo difícil que es montar un programa crediticio para sectores pobres, por el problema que crea la falta de garantías para los préstamos. En el proyecto que visité, lo cierto es que tal problema es obvio en gran parte por el hecho de administrarse localmente, lo que permite conocer directamente a los prestatarios, con lo cual el aval de un socio, o del grupo o, después de un tiempo, con la sola firma y el "control social" del grupo, constituyen la mejor garantía. Esto es imposible de lograr desde el nivel central y todos los que, como yo, han vivido alguna vez en un pueblo chico, saben bien

---

que el control social de los grupos pequeños es el más fuerte de todos los controles.

Esperamos en el proyecto DLI en Chile, que se inicia con este seminario, materializar en forma práctica estos conceptos.

4) Finalmente, ¿cuáles son las **condiciones necesarias para que el gobierno local pueda cumplir en el rol descrito?**

Tres condiciones parecen ser las más significativas:

- Evidentemente, un gobierno local capaz de desempeñar el rol descrito y responder a tal desafío es un gobierno moderno e integrado a lo que puede denominarse "cultura de la participación", que involucre a todos los niveles de gobierno y administración y a todas las esferas de la sociedad (Estado y sociedad civil en sus diferentes niveles y modos de asociación). Como se ha llegado a entender en todas las empresas privadas y públicas "de punta", la participación activa de todos los niveles de una organización en las decisiones que atañen a sus destinos, así como de la comunidad servida por ellos, tiene un papel esencial en el desarrollo. En el Seminario se ha señalado insistentemente que el principal recurso es la gente y su creatividad y que ésta florece en un clima democrático y de participación.
- En segundo lugar, en la medida en que el municipio se aleje de su rol de mero intermediario en los flujos de recursos y decisiones "de arriba hacia abajo", y se convierte, en cambio, en un mecanismo de servicio para el desarrollo de su comunidad actuando como vehículo de las demandas de ésta "hacia arriba", como ha dicho Guillermo Geisse, mayor será su integración con la población y las empresas locales, así como mayor sería la participación activa de éstas, a la inversa, y por la misma razón, estas últimas tenderán a asegurar que el gobierno local cuente con recursos suficientes para servir sus intereses y para que los sirva bien. Esto redundará en una mejor recaudación de los impuestos y tasas y en un aumento de la eficiencia municipal en general.

---

Como se ha llegado a entender en todas las empresas privadas y públicas "de punta", la participación activa de todos los niveles de una organización en las decisiones que atañen a sus destinos, así como de la comunidad servida por ellos, tiene un papel esencial en el desarrollo.

---

---

**Se debe desarrollar en el gobierno local una triple capacidad de: gestión municipal ante el estado; concertación pública con el sector formal; y, concertación pública con el sector informal.**

---



---

**Por concertación pública formal, se entiende la aplicación de habilidades empresariales y políticas que sitúan al municipio en posición de interactuar, de igual a igual, con sus pares de la comunidad empresarial, para emprender conjuntamente acciones de desarrollo, mejoramiento y mantención urbanas.**

---

- En tercer y último lugar, lo anterior exige desarrollar en el gobierno local una triple capacidad de: gestión municipal ante el estado; concertación pública con el sector formal; y, concertación pública con el sector informal.

Por gestión municipal ante el estado se entiende la aplicación de estrategias de administración y financiamiento para captar y optimizar el uso de los aportes del estado al municipio, superando la actual extrema dependencia en este último. Esto supone, por parte de los funcionarios municipales, el conocimiento de las interrelaciones económicas, políticas institucionales y jurídicas entre ambos niveles de gobierno; y las manifestaciones formales de las estrategias de negociación de los grupos de interés.

Por concertación pública formal, se entiende la aplicación de habilidades empresariales y políticas que sitúan al municipio en posición de interactuar, de igual a igual, con sus pares de la comunidad empresarial, para emprender conjuntamente acciones de desarrollo, mejoramiento y mantención urbanas. También, y más importante, ello supone la delegación, a este sector, de funciones para las cuales está mejor preparado.

Finalmente, por concertación pública-sector informal se entiende la formulación y realización de programas municipales que valoricen el trabajo voluntario y la capacidad administrativa de las organizaciones de base, empleadas para el mejoramiento del colectivo social y vecinal; y el apoyo a la autodependencia de las organizaciones de base en la definición de prioridades y en la elaboración de programas locales de desarrollo. Cuando se trata del sector informal las acciones concertadas entre sector público y sector privado son más escasas aún que en el sector formal. Los modelos de administración y financiamiento urbano disponibles son simplemente excluyentes, a menos que se los aplique con una actitud crítica y selectiva; ya que funcionan solo con valores y flujos monetarios de escasa disponibilidad en el sector informal: capital, trabajo remunerado bajo contrato, rentas, ingresos por impuestos y tarifas, etc.

---

En efecto, la capacitación para el desarrollo urbano por acción concertada entre municipio y sector informal tiene como única fuente de enseñanza los casos de desarrollo desde "abajo". Estos casos (no muy numerosos) tienen en común dos factores: la flexibilización de los criterios administrativos del municipio en el sentido de valorizar, como contraparte del apoyo financiero de este trabajo voluntario y la capacidad de administración de las organizaciones vecinales; y, la actividad positiva de aquellos servidores públicos que han dado asistencia técnica en los casos de desarrollo desde "abajo". Esta actividad es la de aceptar la decisión de las organizaciones e integración de los recursos locales a la acción municipal.

Decía en un principio que la estrategia de desarrollo municipal requiere que se combinen en forma inédita los conceptos anteriores. Esto es así porque ellos tradicionalmente han tenido valores antinómicos o contradictorios. Por ejemplo, la búsqueda de eficiencia administrativa casi siempre ha ido asociada con la concentración jerárquica de las decisiones, y no con la dispersión de ellas en redes. Lo que espero que se concluya de este Seminario es precisamente la necesidad de encontrar fórmulas nuevas para combinar operativamente los conceptos descritos.

---

**La capacitación para el desarrollo urbano por acción concertada entre municipio y sector informal tiene como única fuente de enseñanza los casos de desarrollo desde "abajo".**

---

# **El desarrollo urbano y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID)**

---

*Paul Fritz*  
Agencia Interamericana de Desarrollo, AID

---

Desde sus comienzos en 1961, la Agencia Interamericana de Desarrollo (A.I.D.) ha apoyado y colaborado con los múltiples aspectos del desarrollo urbano. Las actividades tradicionales que se han llevado a cabo incluyen programas de garantía para viviendas de interés social, desarrollo de ciudades secundarias como centros de actividades agrocomerciales, generación de empleo a nivel urbano y, en algunos casos, infraestructura urbana. Pero, los programas de A.I.D. se extienden mucho más allá de lo que podríamos definir como proyectos de inversión.

Los seis principios que guían a la A.I.D. en el desarrollo y selección de los programas que financia a nivel mundial y que fueron enunciados recientemente por el administrador de la A.I.D., Ronald Roskens, son:

- Favorecer el mercado libre y un crecimiento económico que beneficie a todos los niveles socio-económicos.
- Preocuparse por el individuo y el desarrollo de su bienestar económico y social.
- Apoyar la democracia.
- Promover una política responsable con respecto al medio ambiente y el manejo prudente de los recursos naturales.
- Favorecer soluciones perdurables en cuanto a los problemas transnacionales.
- Ayuda humanitaria para aquellos que sufren por causa de desastres, bien sean naturales o producidos por el hombre.

Obviamente, estas pautas son muy amplias -y así deben ser-, ya que permiten una programación flexible y acorde a las necesidades individuales de cada país.

En un informe elaborado en 1988, la A.I.D. estimó que sólo un 30 por ciento de sus recursos estaba dirigido a los problemas urbanos. Asimismo, este informe indica que a fines de los años noventa, las condiciones económicas y sociales de América Latina serán

---

bastante diferentes a las existentes cuando la A.I.D. comenzó en 1961. Específicamente:

- En el Caribe, alrededor de un 65% de la población vivirá en áreas urbanas;
- En Centroamérica, cerca de un 71% de la población habitará en ciudades y pueblos; y,
- En Sudamérica casi un 81% de la población estará urbanizada.

---

**El Banco Mundial estima que al final de los años noventa, en América Latina, cerca de un 90% de la población que vive en la pobreza absoluta -o sea, personas que viven de ingresos que solo les permiten subsistir- estarán viviendo en las ciudades.**

---

El Banco Mundial estima que al final de los años noventa, en América Latina, cerca de un 90% de la población que vive en la pobreza absoluta -o sea, personas que viven de ingresos que solo les permiten subsistir- estarán viviendo en las ciudades.

La rápida y creciente afluencia de personas hacia las ciudades está creando nuevas demandas de servicios urbanos tales como educación y salud. Asimismo, este fenómeno está creando mayores presiones a nivel de infraestructura física, incluyendo vivienda a bajos costos, instalaciones de agua y alcantarillado, caminos y sistemas de transporte, etc. En general, el crecimiento económico no ha sido el adecuado en términos de generar suficientes oportunidades de empleo productivo para el enorme número de personas que se van integrando a la población económicamente activa.

---

**El rápido crecimiento de la población urbana, las deficientes condiciones de vida, la concentración de las actividades que contaminan el aire y el agua de las grandes ciudades son factores que se conjugan para crear problemas ambientales inaceptables.**

---

Debido a la creciente falta de capacidad de las ciudades para suministrar los servicios y empleos adecuados, las condiciones de vida de las familias de bajos y medianos ingresos de muchos países se han ido deteriorando durante la década pasada. En muchas de las grandes zonas urbanas el tamaño de las barriadas ha crecido enormemente y en muchos casos las condiciones de vida de las familias más pobres han empeorado. En casi todas las grandes ciudades estas familias no tienen acceso ni a los más básicos servicios sociales e instalaciones físicas.

El rápido crecimiento de la población urbana, las deficientes condiciones de vida, la concentración de las actividades que contaminan el aire y el agua de las grandes ciudades son factores que se conjugan para crear problemas ambientales inaceptables. El revertir el deterioro ambiental y el proteger los recursos

---

naturales será un aspecto esencial en el desarrollo urbano a finales de la última década de este siglo.

¿De dónde procederán los recursos para enfrentar problemas de esta magnitud? En parte, en los años noventa, la comunidad donante internacional tendrá que continuar ajustando sus programas y prioridades de modo que reflejen esta nueva realidad. Las ciudades deberán seguir insistiendo, ante los gobiernos nacionales, para asegurarse de que éstas necesidades -que cada día van en aumento- se reflejen en las políticas de desarrollo de sus países.

Pero, los recursos financieros externos, ya sea que procedan del exterior o de los propios gobiernos nacionales, no constituyen una respuesta adecuada para resolver los problemas que enfrentan los gobiernos locales.

El obstáculo más importante para el desarrollo urbano en América Latina es la falta de capacidad, de la mayor parte de los gobiernos locales, para reunir sus propios ingresos y administrar eficientemente los servicios e infraestructura.

Los gobiernos municipales tienen grandes dificultades para atraer personal técnico y administrativo, ya que frecuentemente carecen de los recursos financieros, o de la autoridad legal para pagar sueldos competitivos. Para los profesionales es usualmente más atractivo trabajar para los gobiernos centrales que para los locales. Además, los gobiernos locales son, generalmente, agentes del gobierno central, investidos de muy poca autoridad o poder para recaudar impuestos propios y dependen en un alto grado de los gobiernos centrales para obtener sus recursos financieros. La capacidad de los gobiernos locales para financiar servicios se ve severamente afectada debido a las restricciones a sus propios poderes. Frecuentemente, solo las ciudades más grandes tienen autoridad para obtener préstamos y las municipalidades y pueblos más pequeños no pueden adquirir financiamiento a largo plazo.

No hay duda que la magnitud y la urgencia de estos problemas es tan grande que precisa de un esfuerzo conjunto del sector privado y del sector público tanto a nivel nacional como local. A nivel local por ejemplo, el

---

**El obstáculo más importante para el desarrollo urbano en América Latina es la falta de capacidad, de la mayor parte de los gobiernos locales, para reunir sus propios ingresos y administrar eficientemente los servicios e infraestructura.**

---

---

**La descentralización se debe ganar eliminando el derroche, reduciendo el personal superfluo en las oficinas públicas, modernizando sus sistemas administrativos y adoptando prácticas que permitan un manejo transparente de los recursos**

---

---

**En gran medida, el sector privado, preocupado por su propia supervivencia y maniatado por regulaciones que producen distorsiones -a pesar de ser bien intencionadas-, permanece como un recurso no explotado para los gobiernos locales.**

---

llegar a un consenso será esencial para obtener el apoyo a cualquier nueva medida para generar recursos. Al mismo tiempo, los gobiernos locales deben demostrar a sus contribuyentes y electores una capacidad para mejorar su responsabilidad fiscal. La descentralización se debe ganar eliminando el derroche, reduciendo el personal superfluo en las oficinas públicas, modernizando sus sistemas administrativos y adoptando prácticas que permitan un manejo transparente de los recursos. El monopolio de los servicios públicos ineficientes se ha convertido en un lujo que la sociedad ya no se puede permitir.

A nivel nacional, se debe buscar, constante y persistentemente, políticas macroeconómicas acertadas. La iniciativa que anunció el Presidente Bush -**Enterprise America**- por medio de la cual fomenta el crecimiento comercial, la restructuración económica y la reducción de la deuda del sector público, destaca la importancia de tener un sector privado dinámico y una economía de mercado libre para generar las oportunidades de empleo que tanto se necesitan.

En gran medida, el sector privado, preocupado por su propia supervivencia y maniatado por regulaciones que producen distorsiones -a pesar de ser bien intencionadas-, permanece como un recurso no explotado para los gobiernos locales. Sin embargo, el potencial del sector privado en cuanto a recursos humanos, capacidad institucional y recursos financieros, es impresionante. Un buen ejemplo es el caso de Chile; país de casi 13 millones de habitantes con un mercado de capitales privados de más de 6 mil millones de dólares, que crece rápidamente. Si tan sólo una fracción de estos recursos se movilizara -sin perturbar las fuerzas del mercado- para satisfacer las necesidades de infraestructura de los gobiernos locales, sería una gran contribución al proceso de descentralización.

## **CORCHILE: Hacia una administración comunal efectiva**

---

*Claudio Lapóstol Maréjouis*  
Presidente de la Corporación para la Regionalización de Chile,  
CORCHILE

Saludo y doy la bienvenida a las distinguidas personalidades que, dejando sus labores habituales en el extranjero y el Chile, han venido para hacer un aporte importante en un tema fundamental que busca mejorar el establecimiento de un sistema realmente democrático y establecer condiciones que permitan una administración comunal eficaz y equitativa.

Los regionalistas chilenos, mujeres y hombres que trabajamos y vivimos en las provincias, y la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE) sienten un compromiso extremo con el trabajo que iniciamos aquí, compromiso basado en el convencimiento que nuestro país ha vivido, desde sus inicios como Nación, una realidad que debe cambiar.

Chile ha sido siempre fuertemente centralista. Lo que ha favorecido y favorece en todos los aspectos a la ciudad de Santiago.

Centralismo que ha concentrado en la ciudad capital el poder político y económico; claras ventajas en educación, cultura y esparcimiento; el control de las empresas e instituciones públicas y privadas; la capacidad de decisión, las inversiones y los gastos mucho más allá de lo que a Santiago le debería corresponder.

Centralismo que ha impedido una administración municipal eficaz, al negar tanto los recursos como la delegación de autoridad imprescindibles para su funcionamiento.

Entre los perjuicios graves que esta situación produce están: **desigualdad de oportunidades y de trato para los chilenos, ineficiencia en el uso de nuestros recursos e irónicamente, contaminación y hacinamiento para los santiaguinos.**

Esto ha ocurrido a través de un largo proceso, durante el cual los gobernantes, parlamentarios y hombres importantes de nuestro país, faltando a su misión de gobernar, legislar y administrar con eficacia, han perjudicado gravemente a Chile y a los chilenos, al favorecer el crecimiento indiscriminado de la ciudad capital y concentrar en ella la casi totalidad del poder efectivo de decisión.

---

**El Centralismo ha concentrado en la ciudad capital el poder político y económico; claras ventajas en educación, cultura y esparcimiento; el control de las empresas e instituciones públicas y privadas; la capacidad de decisión, las inversiones y los gastos mucho más allá de lo que a Santiago le debería corresponder.**

---

Los países descentralizados, que se han preocupado por desarrollarse armónicamente y que entregan a los ciudadanos que conocen bien su realidad las decisiones que les competen, han progresado y son ahora los llamados **desarrollados**. Los que proceden con criterio centralista son casi todos subdesarrollados.

Y no se trata de contar con recursos naturales abundantes o escasos, ni con una población de características determinadas. Bastan los ejemplos que nos dan Corea del Norte y Corea del Sur, China y Taiwan, la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana. En estos casos países divididos, de la misma raza y con recursos similares, tuvieron comportamientos diferentes. Los descentralizados progresaron mucho más que los centralistas.

Es importante observar los esfuerzos que hoy hacen para modernizarse y descentralizar sus economías países de Europa Oriental, Rusia y China, **delegando en los ciudadanos y en las comunidades de base responsabilidades cada vez mayores**.

Parce indispensable agilizar el proceso de regionalización y descentralizar efectivamente, entregando de verdad las decisiones de los asuntos que les interesan directamente a las personas, a los grupos ciudadanos, a las comunidades, a los municipios, manteniendo una nación unitaria administrada con criterios modernos, lo que sin duda contribuirá a llevarnos al desarrollo en menor plazo.

Es importante destacar que la idea del regionalismo es muy atractiva, una vez conocida no tiene detractores, todos la apoyan en teoría.

En la práctica es un proceso difícil y lento. Primero, porque implica entregar poder, responsabilidades y recursos a entes públicos o privados regionales, situación a la cual el funcionario o ejecutivo santiaguino, salvo contadas excepciones, siempre va a resistirse.

De otra parte, exige de los habitantes de las regiones, una toma de conciencia de sus problemas, de la búsqueda de soluciones y aceptar la responsabilidad

---

**Los países descentralizados, que se han preocupado por desarrollarse armónicamente y que entregan a los ciudadanos que conocen bien su realidad las decisiones que les competen, han progresado y son ahora los llamados desarrollados. Los que proceden con criterio centralista son casi todos subdesarrollados.**

---

---

**Después de un proceso largo de discusión y análisis, el interés por cooperar en la solución de problemas de las regiones unió a personas, lo que permitió la creación de diferentes Corporaciones para la Regionalización o el Desarrollo a lo largo de Chile, a partir de 1984.**

---

del desarrollo regional y de sus decisiones, todo lo cual significa cambios de actitud y de forma de actuar.

Fue así como, después de un proceso largo de discusión y análisis, el interés por cooperar en la solución de problemas de las regiones unió a personas, lo que permitió la creación de diferentes Corporaciones para la Regionalización o el Desarrollo a lo largo de Chile, a partir de 1984.

Además, los regionalistas de las distintas regiones del país hemos logrado agruparnos, para desarrollar actividades conjuntas, en la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE), intercambiando experiencias y trabajando unidos.

A CORCHILE se han incorporado tanto Corporaciones que ya existían, como otras formadas posteriormente, y que cubren todo el territorio nacional.

---

**Las Corporaciones impulsan una regionalización efectiva para las regiones y para el país, y su acción es técnica, por la vía del convencimiento de las autoridades e independiente de aspectos políticos, confesionales o de intereses particulares.**

---

Las Corporaciones impulsan una regionalización efectiva para las regiones y para el país, y su acción es técnica, por la vía del convencimiento de las autoridades e independiente de aspectos políticos, confesionales o de intereses particulares.

A CORCHILE pertenecen trece Asociaciones profesionales y gremiales y Corporaciones para el Desarrollo y la Regionalización de nivel regional y provincial, que van desde Arica hasta Punta Arenas, catorce Universidades regionales y más de setenta personas naturales y jurídicas.

En CORCHILE está representado un importante sector de nuestra Patria, que busca un desarrollo armónico de Chile, sector que ha sabido unirse a lo largo del país, buscando convencer que la regionalización y la descentralización traerán mayor justicia, desarrollo y felicidad para los chilenos.

El trabajo y los estudios hechos por los regionalistas, nos han llevado a identificar algunos aspectos del pasado reciente en que nuestros gobernantes, legisladores y líderes políticos y empresariales, tomaron resoluciones equivocadas para un desarrollo equilibrado y eficaz del país.

---

La más importante ha sido concentrar toda la capacidad real resolutive del Gobierno y de la mayor parte de las empresas en la Capital y centralizar ahí el

poder político efectivo, capaz de tomar decisiones, tanto de los gobiernos como de los partidos políticos y de la actividad empresarial.

La real Democracia, eficaz, ágil, que concita el interés y el apoyo ciudadano, no se ejerce sólo votando, se realiza también actuando en la base social, en las pequeñas comunidades, y tiene como su expresión práctica más clara al Municipio.

Mejorando la administración municipal, comunal, haciéndola eficiente, comprometiendo a los distintos grupos y líderes sociales con su realidad concreta, buscando progreso mediante alternativas imaginativas e inteligentes, vamos a lograr vivir mejor, administrar eficazmente los recursos, ejercer nuestros derechos, tomar las decisiones que nos competen, ser más felices.

Por todo lo expresado, CORCHILE sintió desde el primer momento un interés enorme en la realización de este Seminario.

Como dice la convocatoria: "América Latina experimenta profundos cambios en su estructura económica y social, bajo las presiones de un fuerte crecimiento poblacional y de los procesos de urbanización resultantes".

"Las Naciones Unidas consideran que para el año 2005 las ciudades albergarán a 417 millones de habitantes, que constituirán el 77,2% de la población total, estimada en alrededor de 540 millones".

"La crisis latinoamericana, reflejada en los problemas de pobreza y desigualdades sociales, se verá agravada aún más al no existir medios suficientes de empleo y producción para absorber el crecimiento de las demandas de trabajo. Asimismo, la provisión de servicios e infraestructura serán afectados por la carencia de recursos financieros, técnicos y humanos. Todo ello tenderá a empeorar las ya deterioradas condiciones de vida de las familias, especialmente las de menores recursos económicos".

---

**La real Democracia, eficaz, ágil, que concita el interés y el apoyo ciudadano, no se ejerce sólo votando, se realiza también actuando en la base social, en las pequeñas comunidades, y tiene como su expresión práctica más clara al Municipio.**

---



---

**"América Latina experimenta profundos cambios en su estructura económica y social, bajo las presiones de un fuerte crecimiento poblacional y de los procesos de urbanización resultantes".**

---

---

**Se debería dotar a los gobiernos locales de los recursos y las autonomías necesarias para activar con eficacia los dinamismos económicos y sociales, que permitan el desarrollo autosostenido de sus localidades; movilizar concertadamente los recursos privados de la empresa y la comunidad, para activar el desarrollo y mejorar la provisión de servicios; y, los diversos agentes públicos y privados deben aprender a trabajar de manera profesional y coordinada, evitando que cambios políticos y administrativos afecten los programas de largo aliento.**

---

"Esta situación afectará particularmente a los gobiernos locales, responsables directos ante la ciudadanía de encontrar soluciones a estos problemas, quienes no poseen en el presente **los recursos humanos, financieros ni las atribuciones necesarias para operar con efectividad**".

"Este cúmulo de dificultades amenaza con tomar dimensiones de tal magnitud, que hacen necesaria la búsqueda urgente de soluciones creativas y originales, las que deben orientarse en la línea de la descentralización política y administrativa".

"Estas deberían tener en cuenta, entre otras, algunas de las siguientes opciones:

- dotar a los gobiernos locales de los recursos y las autonomías necesarias para activar con eficacia los dinamismos económicos y sociales, que permitan el desarrollo autosostenido de sus localidades;
- movilizar concertadamente los recursos privados de la empresa y la comunidad, para activar el desarrollo y mejorar la provisión de servicios; y,
- los diversos agentes públicos y privados deben aprender a trabajar de manera profesional y coordinada, evitando que cambios políticos y administrativos afecten los programas de largo aliento".

"En esta perspectiva se hace necesaria la discusión para la implementación de políticas y estrategias eficaces para el desarrollo en el nivel local, constituyéndose la definición de las mismas en un reto prioritario que debe ser afrontado en términos inmediatos".

Esta es la tarea que enfrentamos.

Agradezco a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, a su Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano de Sudamérica y a la Representación de AID en Chile; al Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales (IULA); a la Pontificia Universidad Católica de Chile; y, a la Corporación Privada de Desarrollo

---

(CORPRIDE), su presencia, apoyo y el trabajo desarrollado para que este Seminario sea una realidad.

Agradezco también a todos ustedes el que hayan viajado para participar en este evento, que estoy cierto nos permitirá encontrar caminos para que nuestros países se administren en forma más eficaz y equitativa, buscando el progreso, el bienestar y mayor felicidad para todos los ciudadanos.

---

## EL MUNICIPIO Y EL SECTOR PRIVADO COMO POTENCIADORES DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS A NIVEL LOCAL

---

*La empresa privada está presente en casi todo el quehacer de los municipios y sus aportes son extraordinariamente valiosos y diversos, en aspectos tales como: generación de empleos; entrega de educación y capacitación especializada; incorporación de nuevas tecnologías; prestación de bienes y servicios; generación de divisas y recursos financieros; asesoría permanente a técnicos municipales; etc.*

*Por tanto, el rol del sector privado debe tener una injerencia especial en la municipalidad y la toma de decisiones en los proyectos de desarrollo local debe ser manejada con una gran participación de la empresa privada, ya que ésta posee tecnología acorde con los tiempos actuales.*

*Conclusiones del Taller "Demandas y Aportes del sector privado"*

---

# **Gobierno local: lecciones aprendidas, ¿lecciones aplicadas?**

---

*William Jaeger III*

Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano  
de Sudamérica de la AID, RHUDO SA/AID

---

El tema del gobierno local ha sido enfocado desde muchos ángulos y a través de la óptica particular de muchas disciplinas. Administradores públicos; expertos en administración financiera; planificadores rurales y urbanos; especialistas en desarrollo local, en mercados de alimentos y en transporte; ingenieros, arquitectos, sociólogos, científicos políticos; todos han tenido algo que decir.

Cuando se analiza un asunto desde distintos ángulos y con el respaldo de disciplinas académicas diversas, el cúmulo de las conclusiones tiene una mayor posibilidad de acercamiento a la realidad y de sugerir caminos de acciones viables.

Es excitante notar cómo en casi todos los países de América Latina este tema es abordado en la actualidad, cómo se estudia, analiza y se justifica, cómo se investiga para "aprender lecciones" de la realidad. Sin embargo, es frustrante notar cuan pocas de esas lecciones aprendidas se han convertido en "lecciones aplicadas".

Como el ciudadano latinoamericano ya no se conforma con la democracia representativa, con la emisión del voto cada cuatro o cinco años, exige ahora una democracia participativa, por medio de la cual tenga injerencia en la formación de políticas públicas y de aquellas decisiones que le afecten directamente. La descentralización aparece como un medio de llegar a esa democracia participativa y de acercar el gobierno al ciudadano.

Por un lado, se piensa en ella como un medio para democratizar y distribuir el poder político, pero, por el otro, es también una forma de hacer más funcionales y eficientes diversas labores públicas ahora en manos del poder central. En tal sentido se ve a la descentralización como un instrumento de transformación estructural del estado.

Por esta razón implica un proceso de largo plazo; no es obra de un solo gobierno, necesita continuidad y, sobre todo, necesita ser planificado meticulosamente en el largo, mediano y corto plazo.

---

**El ciudadano latinoamericano ya no se conforma con la democracia representativa, con la emisión del voto cada cuatro o cinco años, exige ahora una democracia participativa, por medio de la cual tenga injerencia en la formación de políticas públicas y de aquellas decisiones que le afecten directamente.**

---

Lo que se busca es generar un estilo de gestión pública más ágil, flexible y eficiente, apoyada en las nuevas tecnologías. Para ello los programas de desarrollo institucional deben jugar un papel decisivo.

El proceso debe cubrir varias etapas y contemplar una estrecha relación entre la dimensión política, fiscal y administrativa.

Conscientes de estas realidades, numerosos organismos multilaterales y bilaterales de asistencia técnica y financiera, han desarrollado programas que incluyen capital, acciones para el fortalecimiento institucional, transferencia de tecnología, capacitación y actividades de investigación. Todo ello orientado al fortalecimiento del autogobierno comunitario a través de su más representativa institución social y política: el municipio.

De otro lado, muchos países latinoamericanos han establecido instituciones de fomento y desarrollo municipal encargadas de proveer capacitación y asistencia técnica y financiera a los municipios. Modificaron en algunos casos las leyes municipales y tomaron algunas medidas para incrementar la capacidad operativa de los municipios.

Una evaluación efectuada por la USAID a principios de la década del 70 demostró algo interesante: los programas orientados hacia la generación de infraestructura básica habían sido más exitosos que aquellos orientados a reformas institucionales y al desarrollo de la capacidad operativa de los municipios. Y concluía en algo de mayor importancia: se había fallado en la programación de estrategias de acción que concibieran la asistencia ofrecida como un paquete de acciones diversas, y no solamente como asistencia financiera aplicable a todos los municipios por igual, sino jerarquizándolos según diversos parámetros.

Una segunda evaluación efectuada a principios de la década del 80 señalaba la misma falla: la asistencia técnica, la capacitación y el fortalecimiento institucional seguían muy de lejos las ayudas financieras otorgadas por la mayoría de las instituciones internacionales de asistencia a países en vías de desarrollo.

---

**Numerosos organismos multilaterales y bilaterales de asistencia técnica y financiera, han desarrollado programas que incluyen capital, acciones para el fortalecimiento institucional, transferencia de tecnología, capacitación y actividades de investigación. Todo ello orientado al fortalecimiento del autogobierno comunitario a través de su más representativa institución social y política: el municipio.**

---



---

**En la década del 80 la asistencia técnica, la capacitación y el fortalecimiento institucional seguían muy de lejos las ayudas financieras otorgadas por la mayoría de las instituciones internacionales de asistencia a países en vías de desarrollo.**

---

Pero algo peor aún, las reformas nacionales de los sistemas integradores de los gobiernos locales no pasaban más allá de la creación de nuevas instituciones, adjuntas al gobierno central, encargadas de "formalizar" la dependencia de los municipios de las fuentes de financiamiento fiscales centralizadas, y de leyes que en teoría devolvían a los municipios su representatividad democrática, su autoridad y un cúmulo de responsabilidades que estaban imposibilitados de cumplir.

Como la infraestructura básica es por naturaleza urbana y de alta necesidad social, por allí se orientaba la actividad, y no en los proyectos que trataran de impulsar el crecimiento económico de las comunidades. Estas lecciones aprendidas, lamentablemente, no fueron lecciones aplicadas.

Luego, con la crisis económica generalizada de la década del 80, en la que tampoco se pudo financiar infraestructura, se empezó a manifestar más la "pobreza de la ciudad".

La mezcla de ambas realidades empezó a generar vientos de renovación, que son los que estamos viviendo en la actualidad: son los vientos de la descentralización, de la democratización del gobierno.

Curiosamente, en América Latina, la estructura legal está dispuesta, lo que necesitaría es un proceso de modernización y el apoyo institucional necesario para desarrollar en los municipios las habilidades gerenciales para hacer efectivas las reformas legales. Los canales políticos entre la comunidad y sus gobernantes locales, así como de éstos con los funcionarios del gobierno central, existen, y en la actualidad solamente se utilizan para expresar necesidad y requerir fondos.

La iniciativa de cambio debería ser impulsada por los mismos Alcaldes, y estos cambios deberían ir más allá de la modernización jurídica y de la actualización de la administración para el manejo de ciertos fondos para la atención de necesidades locales, sin acudir a las agencias centrales.

El cambio debe incluir como componente motor una modificación de actitudes que tienen que ver con una

---

**Los canales políticos entre la comunidad y sus gobernantes locales, así como de éstos con los funcionarios del gobierno central, existen, y en la actualidad solamente se utilizan para expresar necesidad y requerir fondos.**

---

mayor participación ciudadana, tanto a nivel de las comunidades organizadas, cuanto a nivel de las empresas que son generadoras de riqueza en los territorios a su cargo, o que pudieran serlo si se les diera los estímulos necesarios para asentarlas en la jurisdicción específica de un municipio.

## **Democracia local y desarrollo con participación ciudadana**

La participación ciudadana, a través de organizaciones comunitarias y de empresarios privados -todos vinculados y comprometidos con su gobierno local para el desarrollo de su ámbito territorial o su ciudad- se plantea en la actualidad como la forma más práctica de hacer realidad la democracia a nivel local y como instrumento en la búsqueda del desarrollo.

El problema es complejo y multidimensional. Requiere de muchos elementos que coadyuven armónicamente para buscar soluciones a las siguientes áreas, que han sido identificadas como las más deficientes en la mayoría de los municipios de los países latinoamericanos:

- a) La planificación del desarrollo local, preferentemente en sus aspectos urbanos y territoriales;
- b) La generación de mecanismos para la participación ciudadana a fin de sustituir la relación paternalista que existe con las esferas centrales del poder estatal;
- c) El suministro de servicios urbanos básicos a la comunidad, en forma eficiente, económica y oportuna, basados en una administración racional de los recursos con que cuenta, haciendo posible la recuperación de las inversiones y administrando con sabiduría los pocos pero necesarios subsidios.
- d) El proyectar su gestión, en los casos que así lo ameriten, con un sentido regional de unidad y de sistema, integrándose con otros gobiernos locales en instancias supramunicipales, para enfrentar solidariamente y con la asistencia técnica, económica y

---

**La participación ciudadana, a través de organizaciones comunitarias y de empresarios privados se plantea en la actualidad como la forma más práctica de hacer realidad la democracia a nivel local y como instrumento en la búsqueda del desarrollo.**

---

financiera adecuada, aquellos problemas que trascienden el ámbito local.

e) La modernización de su administración de manera tal que le facilite al ciudadano los trámites y gestiones para el pago de tributos, obtención de licencias y permisos, pago de tasas por servicios y otros procedimientos que son cotidianos para el ciudadano.

---

**Municipio y sector privado tienen un enorme trabajo que realizar en conjunto; y para ello, en primer lugar, debe romperse definitivamente con los conceptos erróneamente concebidos, que tienden a separar como cosas irreconciliables la administración local y la iniciativa privada.**

---

En esta dura labor, municipio y sector privado tienen un enorme trabajo que realizar en conjunto; y para ello, en primer lugar, debe romperse definitivamente con los conceptos erróneamente concebidos, que tienden a separar como cosas irreconciliables la administración local y la iniciativa privada.

No existe o no debería existir una separación ni conceptual ni real entre uno y otro, porque el municipio es el servidor del sector privado, como lo hemos descrito aquí. Y más bien debería generarse de forma permanente una simbiosis productora de iniciativas comunes para la búsqueda del desarrollo local.

Por ejemplo, el municipio podría efectuar ajustes en las tasas impositivas y conceder facilidades especiales para que empresas productivas se localicen en su territorio, y así generen trabajos e ingresos para la población a su ciudad.

Estimular la generación de microempresas, la organización comunitaria para fines productivos o de bien común, la participación comunitaria en la generación misma de obras de servicio público, etc.

---

**La comunidad organizada debería hacer sentir sus opiniones y criterios al gobierno local, a fin de que nunca olvide que es un servidor en la búsqueda del bienestar común.**

---

La comunidad organizada debería hacer sentir sus opiniones y criterios al gobierno local, a fin de que nunca olvide que es un servidor en la búsqueda del bienestar común.

Las empresas privadas, haciendo alarde de imaginación y creatividad, podrían compartir el riesgo y los beneficios de determinadas obras o servicios municipales, realizando sus acciones de manera mancomunada con el gobierno local y éste, asegurando el respeto e integridad debido a ellas.

---

A través del mejoramiento financiero del gobierno local, que más significa saneamiento e independencia financiera que la usual actitud pasiva, en espera de que el gobierno central remita partidas presupuestarias para la realización de obras o prestación de servicios, se podría pensar en una forma de financiarlas en conjunto mediante la emisión de bonos municipales debidamente garantizados y su adquisición por la empresa privada.

---

# La empresa privada en el Ecuador

---

*Ing. Pablo Baquerizo Nazur*  
Empresario privado

---

El municipio es para su jurisdicción lo que el gobierno central es para su país. En pocas y gráficas palabras el municipio, a mi criterio, fue creado como un pequeño estado federal dentro de una confederación unida de estados, y más actualizadamente, tiende a ser lo que son las ciudades estados (o debe tender a serlo).

¿Qué otra cosa es el Alcalde y la capacidad de decisión a él asignada sino lo que es el Presidente a la República? ¿Es o no el jefe máximo de la función ejecutiva de esa menor jurisdicción que en épocas antiguas necesitó una organización más clara que la que a nivel nacional podría darse o imponerse? ¿No fue la organización municipal la que orientó a las modernas macroestructuras nacionales?

Qué otra cosa es el Consejo y sus concejales sino el equivalente del poder legislativo, y sus diputados. Qué otra cosa es el Consejo sino el poder legislativo y fiscalizador. Asimismo podemos hablar de las equivalencias del Poder Judicial y Electoral, ya distorsionados en ciertos municipios, donde la real interpretación de sus funcionarios, así como el alcance de sus derechos, han sido afectados en mayor o menor medida por malas administraciones, la distorsión política o la manipulación centralizadora de un gobierno nacional que por varias razones, en varias épocas, se ha impuesto en detrimento de la eficiencia municipal y supuesto beneficio del país y/o poder central.

Consecuente con lo anterior y considerando que el municipio es para el cantón o jurisdicción territorial lo que el gobierno es para el país, sostengo que el poder ejecutivo a nivel municipal lo representa el Alcalde, el Legislativo el Consejo Municipal y así, sucesivamente.

En el manejo municipal se ha distorsionado esta verdad y se ha terminado debilitando la eficiencia administrativa, ejecutiva, fiscalizadora y legislativa. El municipio ha perdido carácter y, con él, derecho a legislar con mayor libertad y sentido local. Ha administrado con debilidad o menor poder del que tiene y ha derivado hacia la política de región débil, sin autonomía, mendiga, dependiente y con una deuda externa asfixiante (tributación nacional) y una

---

**El municipio es para su jurisdicción lo que el gobierno central es para su país. El municipio fue creado como un pequeño estado federal dentro de una confederación unida de estados, y más actualizadamente, tiende a ser lo que son las ciudades estados.**

---



---

**El municipio ha perdido carácter y, con él, derecho a legislar con mayor libertad y sentido local.**

---

inoperancia que se interrumpe a ratos cuando llega la ayuda externa (del gobierno central) en forma de subsidio, de ayuda por emergencia, de ayuda por identidad partidista o por razones políticas.

Este cuadro de lo que son nuestros municipios, no es consecuencia de su ley de régimen municipal, tanto como es de la mala política, mala administración y distorsión de los derechos municipales.

Lo primero que deben hacer los municipios es revisar sus leyes pensando con criterio de verdadera ciudad/estado. Pensando en cómo con ellas pueden resolver todos los problemas y necesidades de su pequeño estado. Observando cuánto se ha distorsionado el ámbito del alcalde y su accionar ejecutivo, cuánto se ha distorsionado el ámbito y derechos de los concejales y sus Consejos. Cuánto se han afectado sus derechos y qué leyes deben ser reformadas, suprimidas o creadas para la optimización de la vida de ese pequeño estado y cuál es su verdadera relación, responsabilidad y obligación de apoyar, contribuir y coordinar a y con las acciones del gran estado o país.

Internamente el alcalde debe hacer respetar su ámbito invadido -así es en Ecuador- por los concejales en base a intereses políticos a veces personales y otras, debido a ordenanzas o leyes no claras y/o equivocadas. Jerarquizando sus departamentos y jefaturas a niveles de auténticos ministerios, organizando las comisiones para que estén constituidas por sus jefes departamentales, representantes personales y en pocos casos, pero siempre en minoría y como observadores, uno que otro concejal. Las comisiones y subcomisiones deben depender del ejecutivo y su política administrativa y no de los concejales con poder legislativo y con capacidad fiscalizadora.

---

**Internamente el alcalde debe hacer respetar su ámbito invadido, jerarquizando sus departamentos y jefaturas a niveles de auténticos ministerios organizando las comisiones para que estén constituidas por sus jefes departamentales.**

---

Analizando este primer gran problema, de objetivos, derechos y responsabilidades, podemos mirar cuáles son las obligaciones y necesidades a atender, que son: infraestructura urbana (vialidad, red telefónica, electricidad, etc); vivienda; educación; aseo y recolección de basura; prestaciones sociales (trabajo, mercados, comercio, banca, tránsito, seguridad, control, regulaciones, ordenanzas, reglamentos, etc.); y,

---

seguridad e higiene. En lo rural se experimenta algo similar pero en menor dimensión, mayor espacio, menor población y posible mayor costo por habitante.

**Todo lo indicado requiere de recursos, pero los más manifiestos y posiblemente caros tienen que ver con la infraestructura urbana y la vivienda. La recolección y disposición de basura, los mercados, la educación, la administración y control de servicios y bienes en general.**

Esto se manifiesta, según sea mayor o menor crecimiento urbano en porcentaje de áreas marginales o de los llamados informales. Igual dimensión pero con diferentes soluciones presenta el problema de la vivienda y en proporciones muy variadas, según las ciudades, se ven las insuficientes atenciones de los otros sectores como el de mercados, áreas educacionales, tránsito, seguridad, etc.

Al margen de lo indicado sobre la reinterpretación de los derechos de los municipios y los sectores de acción de los alcaldes, Consejos, etc. prima el criterio de que las municipalidades han perdido el rumbo y no saben cuál es su meta u objetivo y que, desconcertados por la insuficiencia de fondos, insuficientes servicios, centralismo, excesiva y creciente informalidad, no tributadora y agresiva, no atinan a pensar que el mayor mal es el monopolio de servicios que el mismo municipio se ha empeñado en conquistar, pese a no poder darlos.

Es casi un mal general: los municipios consideran que ellos deben producir directamente o dar el agua, la luz, el servicio telefónico, la pavimentación, el aseo, los mercados, los parques, su mantenimiento, etc. Para esto han creado impuestos que por no revertirse en obra los pagan pocos. Por razones políticas no cobran a los pobres, y a informales que en muchos casos no lo son, y no dan buen servicio a nadie, generándose el caos creciente.

Si estos municipios hacen conciencia de que son auténticos estados y que sin pensar en subsidios externos deben resolver el problema, si ven que lo más costoso es la infraestructura urbana. Si ven que la empresa privada que genera trabajo, paga impuestos,

---

**Los municipios consideran que ellos deben producir directamente o dar el agua, la luz, el servicio telefónico, la pavimentación, el aseo, los mercados, los parques, su mantenimiento, etc. Para esto han creado impuestos que por no revertirse en obra los pagan pocos.**

---

---

**Si el municipio compromete a la empresa privada para que atienda otros servicios que requieran orden, dinero y especialización, logrará otros beneficios, como el de reducir el gasto en corriente con el simple apoyo a quienes se hagan socios en el esfuerzo por procurar beneficios a la comunidad.**

---

tributa, puede hacer infraestructura entregándola sin costo a la municipalidad, si el municipio ve que la empresa privada invierte (previo cobro a los interesados) no menos de 30 veces más de lo que el municipio cobra por dar el permiso, supervisar y recibir esa obra, que le entregan con un catastro completo y un significativo número de contribuyentes organizados, si el municipio sabe que ha creado mecanismos y ordenanzas restrictivas y de aplicación costosa; si ha creado trámites que atrasan en un 100% mínimo las obras que podrían hacerse y entregarse, deben saber que está encareciendo en no menos del 100% las obras y reduciendo otro tanto la nueva y adicional obra que podría ejecutarse sin necesitar más recursos.

Si el municipio compromete a la empresa privada para que atienda otros servicios que requieran orden, dinero y especialización, esforzándose para tal propósito en simplificar los trámites, logrará otros beneficios, como el de reducir el gasto en corriente con el simple apoyo a quienes se hagan socios en el esfuerzo por procurar beneficios a la comunidad.

### **Algunos casos ecuatorianos**

Hay municipios que tratan de atender el área educacional, aportan los terrenos (generalmente donados al municipio) haciendo escuelas, poniendo educadores. Pero no hay ciudad donde los insuficientes terrenos estén **todos usados**, no hay ciudad con todos los centros educacionales buenos, funcionales o por lo menos humildemente higiénicos, menos aún presupuesto suficiente. Igual cosa en lo relativo a mercados. Si lo anterior es una gran verdad, ¿por qué no llamar a la empresa privada para que en su terreno edifique una escuela, sin costo para la ciudad, y pueda construir sobre ella lo que le interese a la empresa privada y necesite la municipalidad? ¿Por qué no hacen lo mismo con los espacios para los mercados permitiendo que el empresario construya uno, pague al municipio el terreno, administre el mercado, lo mantenga limpio y el municipio se guarde el derecho y obligación de supervisar que sea higiénico y dé buen servicio?

---

Respecto a áreas suburbanas o/e informales y producto de invasiones, ¿por qué no invitar a la empresa privada para que pueda realizar renovaciones urbanas que permitan la construcción de pequeños centros comerciales con exoneraciones totales de impuestos durante algunos años a cambio no sólo de la renovación que ayuda a toda la ciudad sino de la construcción de parte de la infraestructura como luz, desagües, pavimentación, etc.?

¿Por qué no invitar a que empresas privadas recojan basura, no en base a licitaciones sino aplicando el sistema de remate de servicios que tanto se dio en nuestros municipios, delegándose a empresas especializadas controles que de otra manera no se dan mientras se incrementa la burocracia y el gasto corriente? La basura necesita que se la recoja, se la transporte y se la procese o disponga. Dando facilidades, hay en la empresa privada quién lo haga y hay muchos que en la informalidad como en la formalidad pagan el servicio si se lo dan.

Sobre el agua potable y su venta así como las redes telefónica y eléctrica, hay mucho interés en dar todo el servicio. En agua, potabilización y reparto, en teléfonos, servicio parcial o total. En lo eléctrico igual, solo se requiere que el municipio resuelva no aspirar al monopolio de los servicios que está obligado a "lograr" que se den y no a monopolizar el derecho a no darlo.

---

**Se requiere que el municipio resuelva no aspirar al monopolio de los servicios que está obligado a "lograr" que se den y no a monopolizar el derecho a no darlo.**

---

Si luego el municipio ve que se puede dar servicios a menor costo de lo que se está dando y puede garantizar su entrega, puede asumir el servicio, darlo a un tercero interesado o pactar la reducción del precio a niveles justos previamente demostrados, no en base a presiones demagógicas o políticas, sino precisamente en base a la comparación con otros servicios que existan al romperse el monopolio.

## **Hacia un municipio facilitador de acciones**

Las ciudades crecen, la demanda y especialización crecen. Un mercado de demanda creciente es el mejor lugar para que se instalen empresas organizadas, eficientes y capaces de vender el producto o servicio

---

demandado por un mercado cautivo que solo requiere de un municipio fuerte pero pequeño que con pocas buenas leyes y gran autoridad regule el crecimiento de la comunidad, asegurando todos los servicios que debe dar, facilitando el buen trabajo, la generación de nuevas plazas de ocupación, el comercio, la educación, el esparcimiento, etc.

En este pequeño estado (municipio) rico donde todos tienen trabajo, no tendría facilidad el invasor, el que no paga, el que no tributa, no habría resistencia al ordenamiento, al pago de las contribuciones especiales que por las mejoras deba cobrarse.

Reduzcamos las leyes, aumentemos la autoridad, facilitemos el servicio, regulemos el crecimiento sin desalentarlo. Reducir el municipio, aumentar su poder, repartir las obligaciones de regular el costo y el pago de los servicios es honrar la brillante idea de quienes mentalizaron el sistema municipal de gobierno que hoy ha sido distorsionado mientras su vocación monopolista y paternalista estatal fue matando la opción de que cuente con su único socio apropiado: **la empresa privada.**

Es importante anotar que debería liberarse al municipio para que pueda crear sus propios impuestos. Que pueda retener un porcentaje significativo del impuesto a las ventas.

---

**Debería liberarse al municipio para que pueda crear sus propios impuestos. Que pueda retener un porcentaje significativo del impuesto a las ventas.**

---

Debería el municipio dar permiso para invertir en renovación urbana especial ofreciendo el incentivo de la exoneración de impuestos totales a los capitales invertidos hasta la primera traslación de bienes producidos o renovados.

Debe poder: autorizar la compra de deuda externa contra la inversión del beneficio logrado o en obras de infraestructura y/o generación de servicios; y, permitir construir y mantener parques y deducir, por ejemplo, el 50% de los gastos de mantenimiento en impuestos y/o motivar la construcción y mantenimiento de parque o área de esparcimiento contra la autorización del montaje de industrias con exoneración de impuestos.

Mucho más se puede ejemplificar y decir, pero todo se reduce a asegurar que el municipio libere el poder de

---

generar servicios, comercio, infraestructura y desarrollo por medio de la capacidad generadora de la empresa privada, asegurando además la provisión de otros servicios directamente hasta que la empresa privada se interese en ello.

Hay quien dirá que la empresa privada solo piensa en el lucro. La competencia, la capacidad de pago lo regulará y el municipio lo evitará.

Los servicios se pagan cuando son necesarios, son buenos y se pueden pagar. Esto no debe olvidar el municipio monopolista de servicios. El municipio, generalmente consume mucho de lo recaudado en una burocracia y gasto corriente que reduce la inversión en servicios, destruyendo la credibilidad en la conveniencia de pagar los impuestos y tributos al no dar como contrapartida lo que debía.

Cada año crece la población, crece el área urbana y crecen más las necesidades de la población. Creciendo la burocracia y el monopolio o estatismo urbano, no se dará servicios sino angustia y depresión.

Una empresa privada fuerte, de gran crecimiento y libertad de acción generará una comunidad rica y autosuficiente y garantizará la vida de un municipio eficiente y exitoso.

---

**Todo se reduce a asegurar que el municipio libere el poder de generar servicios, comercio, infraestructura y desarrollo por medio de la capacidad generadora de la empresa privada, asegurando además la provisión de otros servicios directamente hasta que la empresa privada se interese en ello.**

---

## **El municipio como agente de desarrollo local**

---

*Marco Vicuña Domínguez*  
Alcalde de Azogues  
Ecuador

---

Modernamente se viene hablando en diferentes foros que los Municipios tienen que asumir un nuevo rol, más radical y eficiente, para optimizar su presencia como organismo de transformación y desarrollo de las Comunidades donde ejercen jurisdicción y competencia y para ello, se hace indispensable el cambio de mentalidad de políticos, administradores, servidores municipales y, por supuesto también, de los líderes comunitarios.

En este importante foro, más que criterios de orden general, queremos entrar al campo de la casuística y comunicar un Proyecto Piloto que se viene desarrollando en Ecuador desde hace aproximadamente ocho meses. Por el momento, involucra indirectamente a casi el total de una Provincia de las veintiuno que tiene el país y concentra su acción en un sector altamente deprimido, de características marginales, donde lamentablemente se han producido enormes brechas entre la oferta de servicios municipales y las apremiantes necesidades de la población.

La Región Austral del Ecuador está integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, tiene 35.458 km<sup>2</sup> de superficie, lo que representa 13.6% de la superficie total del país.

La economía regional se desarrolla alrededor de la producción agropecuaria pero atraviesa dificultades. Esa producción es básicamente de subsistencia, con bajos niveles de productividad: el 80% de las unidades productivas son menores a cinco hectáreas y lo más grave es que, en los últimos diez años, se han notado tendencias regresivas en la producción de ciertos cultivos como trigo, cebada, leguminosas, granos y tubérculos. La tasa de crecimiento agrícola-regional es de 1.5% anual; es decir, inferior a la de aumento poblacional de la región ubicada en 2.9% anual.

Son muchos los limitantes que han impedido un mayor crecimiento sostenido de la Región. Vale, como ejemplos, desglosar los siguientes: transición demográfica regional; concentración urbana polarizada y dispersión rural; insuficiente producción

---

**Los Municipios tienen que asumir un nuevo rol, más radical y eficiente, para optimizar su presencia como organismo de transformación y desarrollo de las Comunidades donde ejercen jurisdicción y competencia y para ello, se hace indispensable el cambio de mentalidad de políticos, administradores, servidores municipales y, por supuesto también, de los líderes comunitarios.**

---

de alimentos para consumo interno; reducido desarrollo industrial; productividad agropecuaria artesanal baja; mala integración vial; elevado analfabetismo; y, elevado porcentaje de desnutrición infantil.

Luego de estas generalidades importa definir y limitar la microrregión en donde se localiza el Proyecto que estamos desarrollando.

### **La microrregión: características y perspectivas**

Nuestra área microrregional está constituida por los Cantones, Azogues, Biblián y Cañar aclarando que esa provincia dispone de cinco cantones. Los tres Cantones incluidos en el Proyecto de Desarrollo Local Integral (DLI) tienen una superficie de 3.582 km<sup>2</sup> que corresponde al 91.6% de la Provincia, se localizan en la Sierra y en las vertientes occidentales de la Cordillera Andina.

En esta microrregión surge como centro nodal la ciudad de Azogues, capital de la provincia del Cañar. Administrativamente, es sede de las diferentes dependencias de los ministerios estatales y ha adquirido su propia personalidad, a pesar de su cercanía con Cuenca, lo que se comprueba a través de indicadores indirectos, por ejemplo, la Extensión Universitaria de Azogues acepta estudiantes de su área de influencia, esto es de Biblián, Bayas, Guapán, Borrero, Cojitambo y Cañar.

---

**La desintegración interna de la provincia del Cañar se acentúa por la deficiente vialidad rural, barreras topográficas superiores a 4.000 m. de altitud y el vacío demográfico subyacente.**

---

La desintegración interna de esta provincia se acentúa por la deficiente vialidad rural, barreras topográficas superiores a 4.000 m. de altitud y el vacío demográfico subyacente.

Es importante destacar que la especialización productiva está fuertemente articulada a lo agropecuario; así, se han identificado: zonas hortícolas, ganaderas, cerealistas, de patatas, frutícolas, monocultivo de maíz, agroindustrias y agroartesanías.

Tiene alguna importancia el aspecto minero especialmente dentro de Azogues.

---

Esta heterogeneidad es una ventaja porque la microrregión no depende de un solo producto -como lo fue antes la paja toquilla, en un 50% y del maíz en otras épocas, en porcentajes superiores-. La especialización multiproductiva permite que la economía local sea menos frágil y menos dependiente de los vaivenes del mercado, competitivo y eficiente. De otro lado, facilita una complementación económica intraregional, funcional y competitiva.

Por ello, la orientación futura de la microrregión debe dirigirse hacia especializaciones productivas que mejoren rendimientos, permitan incrementar el valor agregado interno y posibiliten la captura de nuevos mercados, no necesariamente localizados en el país.

Nuestra microrregión evidentemente tienen una vocación de pastizales y bosques que requieren ser bien manejados para que rindan beneficios económicos, siendo indispensable, por lo mismo, corregir algunas deficiencias con mecanismos técnicos como educación adecuada, créditos blandos e interconexión vial.

Igualmente, los estudios de nuestros técnicos han permitido sugerir la implementación de diferentes Proyectos que mejorarían la situación microrregional, como: pasto, ganadería y derivados: minipasteurizadoras y granjas lecheras; horti-fruti-floricultura: huertos frutales, espárragos, alcachofas y miel de abeja; equipamiento de apoyo productivo: en comercialización, granjas experimentales, viveros y parque industrial-artesanal; ampliación de la fábrica de cementos, programas de truchas y tecnificación artesanal de la paja toquilla.

La propuesta preliminar incluye una extrema variedad de Proyectos que a la vez demuestran las potencialidades de la microrregión y se fundamentan en el principio de la diversidad y modernización de la base productiva local.

En esta tarea ardua, de suyo difícil, pero urgente, el sector privado debe ser el responsable de gran parte de los Proyectos y el sector público debe ser el orientador y facilitador de la puesta en marcha de aquellos. La fuente financiera necesariamente debe ser compartida

---

**Por ello, la orientación futura de la microrregión debe dirigirse hacia especializaciones productivas que mejoren rendimientos, permitan incrementar el valor agregado interno y posibiliten la captura de nuevos mercados, no necesariamente localizados en el país.**

---

---

**En esta tarea ardua, de suyo difícil, pero urgente, el sector privado debe ser el responsable de gran parte de los Proyectos y el sector público debe ser el orientador y facilitador de la puesta en marcha de aquellos.**

---

entre el esfuerzo local y la acción crediticia preferencial por parte de los organismos pertinentes.

### Las estrategias adoptadas

Para impulsar el desarrollo microrregional, se hace indispensable la adopción de estrategias o líneas de acción, como las siguientes:

- Incrementar la producción agrícola elevando la productividad y no por la vía de aumentar la superficie ocupada;
- Apoyar la investigación y educación agrorural, relacionándolas más con el tipo o uso de productos cosechados que con el tamaño de la finca, a través de prácticas de extensionismo agrícola.
- Buscar un consenso de apoyo al Plan DLI (Desarrollo Local Integral), del que hablaremos, por parte del CREA, Municipios, Universidades y sector privado;
- Apoyar sistemáticamente toda fase investigativa local mediante la habilitación de granjas, viveros y centros demostrativos; y,
- Crear en la Extensión Universitaria de Azogues la carrera de extensionistas agrícolas.

---

**Apoyar la investigación y educación agrorural, relacionándolas más con el tipo o uso de productos cosechados que con el tamaño de la finca, a través de prácticas de extensionismo agrícola.**

---

### El rol del municipio en el desarrollo microrregional

---

**El Municipio tiene que actuar protagónicamente como organismo de apoyo al proceso productivo rural, como animador y coordinador de las diversas instancias coparticipantes en esta tarea.**

---

El Municipio tiene que actuar protagónicamente como organismo de apoyo al proceso productivo rural, como animador y coordinador de las diversas instancias coparticipantes en esta tarea. Pero en ningún caso debe asumir una responsabilidad directa y absorbente. Para facilitar ese propósito, el Municipio debe efectivizar cambios en su comportamiento técnico-político, como los siguientes:

- Entender que en el entorno rural está la base de su desarrollo socio-económico;
- Impulsar una mayor participación presupuestaria a favor de campesinos y agricultores: facilidades tributarias, capacitación y transferencia tecnológica, formación de Comités Rurales Locales que cooperen en la ejecución de obras de adelanto;
- Coordinar acciones intermunicipales y asegurar el apoyo sistemático de las instituciones públicas;
- Considerar al sector privado como un componente activo del desarrollo local; y,
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

### **El proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local Integral de municipios rurales en América Latina (DLI)**

Con el financiamiento de la Comunidad Europea (CE) y a través de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales (IULA), su Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL) y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) se ha conformado el Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local Integral de Municipios Rurales en América Latina, DLI.

El primer propósito del Proyecto DLI es el fortalecimiento municipal teniendo como meta última que los Municipios, fortalecidos y capacitados, puedan contribuir positivamente al desarrollo productivo de su territorio.

El Proyecto DLI se inició en 1990, con una duración de tres años. Tiene por objetivo realizar experiencias piloto de asistencia técnica en municipios de carácter predominantemente rural, que contengan a sectores pobres y marginados de la población de dos países latinoamericanos (Ecuador y Chile). Para ello, el Proyecto busca movilizar los recursos comunitarios y fortalecer la administración local. Particularmente, se

---

**El primer propósito del Proyecto DLI es el fortalecimiento municipal teniendo como meta última que los Municipios, fortalecidos y capacitados, puedan contribuir positivamente al desarrollo productivo de su territorio.**

---

busca respaldo al papel del municipio como promotor de acciones que reduzcan los niveles de pobreza rural. El Proyecto se ha iniciado en la microrregión austral ecuatoriana descrita anteriormente y en 1991, inició actividades en Chile en Municipios seleccionados en la zona central del país.

En el caso de Ecuador, se ha tomado como centro base al Municipio de Azogues puesto que la investigación ha determinado su mayor desarrollo administrativo, planificador, económico y se pretende traspasar ese crecimiento a los restantes municipios (Biblián y Cañar) que muestran graves deficiencias institucionales.

### La estrategia del DLI

---

**El municipio de Azogues se ha convertido en el centro de operaciones del Proyecto DLI, no porque carezca de problemas, sino porque ha identificado sus fallas y ha puesto en práctica un programa de acciones inmediatas.**

---

El municipio de Azogues se ha convertido en el centro de operaciones del Proyecto, no porque carezca de problemas, sino porque ha identificado sus fallas y ha puesto en práctica un programa de acciones inmediatas, lo que le ubica sin duda en una condición privilegiada, que genera efectos demostrativos para los otros municipios y permite desarrollar acciones de cooperación técnica intermunicipal.

Biblián, el primer beneficiario directo del DLI, es un cantón nacido hace 46 años; sin embargo, entre los problemas de mayor significación, acusa inercia, debilidad y profundas fallas administrativas, financieras y de provisión de servicios. Carece de profesionales técnicos en el mínimo indispensable. Sus ordenanzas están desactualizadas (datan de 1971). Sus niveles remunerativos son incoherentes. El Departamento Financiero es incipiente. Los sistemas contables no se compadecen con los requerimientos legales y de control, sus presupuestos son deficitarios. La recuperación tributaria es muy baja en relación a su potencial y tampoco se ha extendido en los niveles que la Ley lo permite.

El Proyecto DLI ha realizado o está ejecutando:

- a) Un diagnóstico municipal integral;
-

b) Un programa de asistencia técnica integral, derivado del diagnóstico anterior, lo que supone capacitar en el lugar de trabajo, actualizar la normativa y promover un estilo más moderno de conducción municipal;

c) Un sistema de monitoreo que permita afianzar las transformaciones logradas y evaluar los resultados. Este trabajo se realiza con el apoyo del Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal, INFODEM y la Municipalidad de Azogues;

d) Un programa de asistencia crediticia a las comunidades rurales con el apoyo de la Pastoral Social de la Iglesia; y,

e) Un Plan de Desarrollo Local Integral, que implica la coordinación con diversas entidades de la región.

Este Plan de Desarrollo Local Integral podrá tener éxito solo si cuenta con la decisión y voluntad del Municipio beneficiario, de sus componentes políticos y de la comunidad.

Por lo anterior, es indispensable organizar y capacitar a la comunidad para que su actitud futura sea de amplia colaboración y de sostenimiento del programa.

Mientras se concreta un financiamiento proveniente de diferentes fuentes, el DLI ha organizado sus propios mecanismos, utilizando los iniciales recursos del apoyo internacional y ha creado el Fondo de Desarrollo Local Integral, FODLI y la Unidad de Promoción de Actividades Productivas, UPAP.

### **El FODLI: Fondo de Desarrollo Local Integral**

El Proyecto DLI cuenta con un Fondo de Desarrollo Local Integral que tiene el propósito de realizar una experiencia piloto de iniciativa municipal para financiar proyectos productivos rurales, agropecuarios o artesanales, con la directa participación de grupos organizados, con predisposición a consolidar su capacidad de autogestión. Para esta primera acción, el

---

**Es indispensable organizar y capacitar a la comunidad para que su actitud futura sea de amplia colaboración y de sostenimiento del programa.**

---



---

**El Proyecto DLI cuenta con un Fondo de Desarrollo Local Integral que tiene el propósito de realizar una experiencia piloto de iniciativa municipal para financiar proyectos productivos rurales, agropecuarios o artesanales, con la directa participación de grupos organizados, con predisposición a consolidar su capacidad de autogestión.**

---

FODLI destina el 70% de los recursos disponibles, mientras que el 30% restante se lo utilizará en créditos para equipamiento administrativo o modernización tecnológica de los Municipios donde se aprueben créditos rurales, previo un diagnóstico realizado por los expertos del DLI y su contraparte local.

El FODLI se halla constituido y su actividad ha sido reglamentada. La Municipalidad de Azogues ofrece apoyo administrativo y técnico para el funcionamiento del Comité de Créditos.

### **LAS UPAP: Unidades de Promoción de Actividades Productivas**

En los Municipios seleccionados para participar en el Proyecto DLI han comenzado a conformarse, con apoyo de la Pastoral Social de la Iglesia de Azogues y de los expertos del Proyecto DLI, Unidades de Promoción de Actividades Productivas para el cumplimiento de las siguientes tareas fundamentales:

- a) Promoción de la oferta de créditos en las comunidades rurales;
  - b) Identificación de Proyectos productivos financiables;
  - c) Apoyo técnico y capacitación a los grupos demandantes de crédito en la formulación de solicitudes, administración de pagos y manejo contable básico de la inversión que se financia; y,
  - d) Coordinación con otras entidades públicas y organismos no gubernamentales para la provisión de asistencia técnica y capacitación relacionada con aspectos específicos de la inversión a que se destine cada uno de los créditos otorgados.
-

## Conclusiones e interrogantes

- Para que el Proyecto de Desarrollo Local Integral pueda cumplir las finalidades que se ha propuesto, se torna importante que cada uno de los Municipios comprometidos ofrezca continuidad a los Proyectos Rurales, bajo el criterio de que las comunidades campesinas que integran ese sector, una vez promocionadas, se conviertan en factores de desarrollo y contribuyan a la modernización municipal.
- El apoyo solidario entre Municipios es indispensable. La cooperación fraterna, que ya se ha comenzado a registrar especialmente del Municipio de Azogues para los otros Municipios de la Provincia de Cañar, no debe desmayar.
- El trabajo en comunidades y la coordinación con los organismos que actualmente desarrollan gestión es para el desarrollo rural, tiene que cumplirse bajo el criterio de que, sumando esfuerzos, se pueden alcanzar mayores éxitos.
- El Municipio de Biblián, primera etapa de ejecución del DLI, ha respondido satisfactoriamente al reto impuesto y está demostrando en los hechos, su predisposición favorable. Por ejemplo, ha apoyado la creación de la UPAP, a la cual se le ha denominado localmente como Oficina de Desarrollo Comunitario. E internamente, ha dispuesto cambios administrativos que posibilitan un mejor desarrollo autosostenido del ente municipalista.
- Queda una sola interrogante: ¿podrán los Municipios mantener el Proyecto DLI cuando se registren los cambios políticos de sus Administraciones? Todos los comprometidos en el Proyecto DLI tienen que dirigir su acción para que éste sea parte de una conciencia colectiva.

---

**El apoyo solidario entre Municipios es indispensable. La cooperación fraterna, que ya se ha comenzado a registrar especialmente del Municipio de Azogues para los otros Municipios de la Provincia de Cañar, no debe desmayar.**

---

# LA MODERNIZACION MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

---

*Frente a la problemática analizada, surgen algunas reflexiones:*

- La eficiencia del gobierno local se hace notoria frente a la ineficiencia del gobierno central. Por eso, las funciones que puede realizar el gobierno local no tienen por qué ser objeto del gobierno central.*
- Es necesario que la comunidad participe de los proyectos y asuma responsabilidades en la continuidad de su plan, sin atribuir fracasos a los gobiernos salientes o de turno.*
- La participación se entiende como el medio que contribuye a un efectivo logro del bien común, pues es a través de la comunidad organizada que se detectan las reales necesidades sociales.*
- El modelo del sector privado en un municipio debe responder a una acción de control y participación.*

*Finalmente, es misión del sector público convocar a los mercados formal e informal a presentar sus iniciativas, permitir que identifiquen oportunidades y facilitar este mecanismo a través de normas claras y precisas.*

*Conclusiones del Taller "Modernización Municipal para el Desarrollo"*

---

# **El municipio moderno y su influencia en el desarrollo local**

---

*Harry Jager*

Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para  
Centroamérica,  
RHUDO/CA -AID-

---

## Antecedentes

---

**Las Municipalidades, en cada uno de los países de la región, jugaron un papel muy importante durante las primeras décadas de independencia al constituir éstas las unidades de gobierno capaces y con la experiencia para desarrollar una serie de competencias que iban desde la policía, salud y educación hasta el ornato, obras públicas y otra serie de servicios.**

---

Las Municipalidades, en cada uno de los países de la región, jugaron un papel muy importante durante las primeras décadas de independencia al constituir éstas las unidades de gobierno capaces y con la experiencia para desarrollar una serie de competencias que iban desde la policía, salud y educación hasta el ornato, obras públicas y otra serie de servicios.

La preeminencia institucional y política de la municipalidad en el gobierno y administración de los asuntos locales, incluyendo la prestación de servicios, se mantuvo hasta la primera mitad del presente siglo. En efecto, hasta los 50's aproximadamente las municipalidades prestaban una gran gama de servicios y poseían una base tributaria importante (el gasto municipal en la región representaba aproximadamente el 25% de la del gobierno central, versus el 6-7% que representa en la actualidad).

Con el advenimiento del modelo de desarrollo que se impulsa en la región en la década de los 50, que tiene como objetivo sustituir las importaciones mediante la industrialización creando una capacidad productiva regional propia, trae como consecuencia natural la transformación del Estado.

Al Estado se le concibió como guía del proceso y una gran cantidad de servicios públicos, responsabilidades, autoridad y recursos económicos fueron sustraídos de las municipalidades adjudicándolas a entidades especializadas de cobertura nacional que fueron creadas al efecto. Así, proliferaron una serie de entidades nacionales a las cuales les asignaron responsabilidades en la planificación, financiación y prestación de servicios como los de suministro de agua potable, electricidad y educación entre una larga lista, quedando las municipalidades con la responsabilidad de la prestación de unos cuantos servicios y con una disminuida capacidad para generar recursos económicos en sus localidades. Este fenómeno generó en los gobiernos locales una alto grado de dependencia

---

respecto al gobierno central, se les restó autonomía financiera y hasta política, marginándoles del modelo de desarrollo que se iniciaba.

Durante estas décadas, el Gobierno Local como elemento fundamental del proceso democrático en el que los ciudadanos eligen directamente sus autoridades, ejercen control y participan en la gestión local, estuvo ausente, básicamente por dos razones: primera, porque el modelo de desarrollo adoptado en el que se construye un Estado todopoderoso impedía toda iniciativa local y más bien tendía al centralismo y al paternalismo. Y segunda, que la mayoría de los gobiernos de la región no estaban legitimados por un proceso democrático real basado en elecciones libres.

### **Contexto político y económico de los procesos de descentralización**

El "redescubrimiento" del gobierno local, como un medio potencial para fortalecer la democracia, promover el desarrollo económico y aliviar el déficit crónico del gobierno central se presenta en un contexto en que la gran mayoría de los países de la región viven la democracia y procesos de ajuste en sus economías.

En efecto, el sistema democrático caracterizado por la libre y directa elección de los representantes es la norma en la mayoría de los países de la región. Aunque vital en el sistema democrático, el proceso electoral resulta insuficiente, requiriéndose el tránsito de la democracia formal a la democracia orgánica, en la cual todos los sectores que componen la sociedad se incorporen de lleno al proceso de toma de decisiones, distribuyendo de esta forma el poder. La municipalidad se "redescubre" para que sea en esta instancia donde se ejercite la democracia orgánica.

En lo económico, todos los países realizan programas de ajuste en sus economías, los que se caracterizan por medidas tendientes a: 1) contraer la acción del Estado; 2) reducir el déficit fiscal mediante recortes en el gasto del gobierno central y entidades parastatales y ajuste de las tarifas de los servicios públicos para que refleje

---

**El Gobierno Local como elemento fundamental del proceso democrático en el que los ciudadanos eligen directamente sus autoridades, ejercen control y participan en la gestión local, estuvo ausente, básicamente por dos razones: primera, porque el modelo de desarrollo adoptado en el que se construye un Estado todopoderoso impedía toda iniciativa local y más bien tendía al centralismo y al paternalismo. Y segunda, que la mayoría de los gobiernos de la región no estaban legitimados por un proceso democrático real basado en elecciones libres.**

---

su costo; 3) venta de empresas estatales que operan con déficit; 4) programas para mejorar la captación de impuestos; 5) ajuste del valor de la moneda a su valor real, impulso de las exportaciones no tradicionales; 6) modernización del aparato productivo; y, 7) reducción paulatina hasta su eliminación de los subsidios y aranceles.

---

**A nivel continental, los países dan pasos para su integración económica mediante la eliminación, en un futuro, de las barreras arancelarias con el propósito de convertir la región en un solo mercado.**

---

A nivel continental, los países dan pasos para su integración económica mediante la eliminación, en un futuro, de las barreras arancelarias con el propósito de convertir la región en un solo mercado.

### **Elementos/condiciones para la modernización municipal**

Dentro del contexto político y económico descrito brevemente es que necesariamente debe concebirse la "Modernización Municipal para el Desarrollo Local". De no insertarse en éste, nuevamente la institución municipal perderá una nueva oportunidad de participar e influir en el desarrollo local y nacional.

Sin pretender agotar el tema ni establecer una receta, ciertos elementos aparecen como evidentes para lograr efectivamente la "Modernización Municipal para el Desarrollo Local", algunos de estos son:

---

**Las autoridades locales deben conocer muy bien el contexto y las políticas nacionales para democratizar la sociedad y los procesos de ajuste en la economía a efecto de contribuir/influir en forma efectiva el proceso.**

---

a. **Conciencia de la nueva realidad:** Las autoridades locales deben conocer muy bien el contexto y las políticas nacionales para democratizar la sociedad y los procesos de ajuste en la economía a efecto de contribuir/influir en forma efectiva el proceso. Los mecanismos asociativos entre municipalidades normalmente es la forma más efectiva para lograr estos propósitos.

b. **Visión Regional:** Aunque gran parte de las actuaciones de la municipalidad son locales por razones obvias de relación con sus electores, en muchos casos debe trascender las estrechas fronteras de su jurisdicción y llevar a cabo programas de carácter regional.

---

**c. Modernización de la Legislación:** Esta nueva visión debe reflejarse y traducirse en reformas a los cuerpos legales que regulan el accionar de las municipalidades (algunos países ya lo han hecho). A grandes rasgos las reformas deben contener los siguientes elementos:

- Incrementar los recursos financieros de los gobiernos, mediante la ampliación de su poder de tributación (y/o establecer el sistema de ingresos compartidos).
- Liberar a los gobiernos locales de una serie de ataduras y controles administrativos que ejercen otras instancias de gobierno (central y departamental).
- Transferencias de competencias del gobierno central y otras entidades estatales de carácter nacional o regional a los gobiernos locales.
- Promover mecanismos de participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y en la administración de ciertos servicios públicos locales.
- Incentivar la participación del sector privado, formal e informal, en la prestación de servicios públicos locales.
- Otorgar mayor grado de poder a la instancia local en la planificación y resolución en los asuntos atinentes a su jurisdicción.
- Establecer mecanismos para incentivar la economía local.

---

**Se debe incentivar la participación del sector privado, formal e informal, en la prestación de servicios públicos locales.**

---

Es importante considerar que no son suficientes las reformas legales. América Latina está llena de ejemplos de legislación, incluyendo constituciones, que le han asignado a los municipios una serie de poderes y facultades que en términos reales no se cumplen. La voluntad política, nacional y local, es fundamental para que el nuevo papel del municipio se materialice.

**d. Asistencia Técnica:** Deben existir mecanismos permanentes de asistencia técnica y capacitación, incluyendo la investigación, que apoyen el proceso. Los procesos de descentralización normalmente no se

---

**Los procesos de descentralización normalmente no se fundamentan en las capacidades vigentes de los municipios sino en sus potencialidades.**

---

fundamentan en las capacidades vigentes de los municipios sino en sus potencialidades. La participación de las propias municipalidades en el diseño y administración de los mecanismos de asistencia técnica y capacitación es fundamental.

## **Notas sobre el rol de los municipios en el desarrollo local**

---

*Mario Rosales*  
Especialista en Desarrollo Local  
IULA/CELCADEL

---

---

**Los componentes de un Municipio son: a) un territorio o jurisdicción; b) la comunidad humana que allí habita; y c) una administración pública, la Municipalidad, que actúa como gobierno de esa comunidad y de sus diversas instituciones.**

---

Las Municipalidades son gobiernos locales de una población establecida en un área geográfica bien delimitada. Los componentes de un Municipio son: a) un territorio o jurisdicción; b) la comunidad humana que allí habita; y c) una administración pública, la Municipalidad, que actúa como gobierno de esa comunidad y de sus diversas instituciones.

¿Cuáles son las funciones de los gobiernos locales?  
¿Cuáles son los límites de su accionar?

¿Cuáles son las deficiencias reales que hoy enfrenta el Municipio en América Latina?

¿De qué manera se le puede apoyar para conseguir su desarrollo como Institución?

¿Qué es una asociación de municipios?

¿Qué tareas pueden desarrollar las asociaciones en el fortalecimiento del Municipio?

Estas preguntas orientarán estas notas cuyo objetivo es, más bien, guiar una discusión que responder al conjunto de las interrogantes planteadas.

## **Necesidad y realidad de la descentralización**

---

**Los gobiernos centrales muestran, por doquier, síntomas de agotamiento de su capacidad para intervenir y dinamizar la vida económica y social en los diversos países.**

---

La descentralización parece constituir una necesidad imperiosa en América Latina. Los gobiernos centrales muestran, por doquier, síntomas de agotamiento de su capacidad para intervenir y dinamizar la vida económica y social en los diversos países. Poco efectivos los gobiernos centrales comprueban el agotamiento de los recursos provenientes de los impuestos sobre las exportaciones primarias y la lentitud y gigantismo de los aparatos burocráticos montados en mejores épocas.

Diversos medios son utilizados para alivianar la pesada carga del Estado central: desconcentrar, desburocratizar, descentralizar, privatizar. Los medios cambian según la decisión política de los gobiernos y las características nacionales. En todo caso, el

---

elemento común es el traslado de muchas tareas, funciones y atribuciones a la sociedad civil, aliviándose la carga del Estado y tornándose éste, progresivamente, más ágil y eficiente para optar por las tareas estratégicas del desarrollo.

Una de las políticas específicas de la descentralización es el fortalecimiento de los gobiernos locales, mediante el traspaso de atribuciones y recursos, mediante su modernización y el refuerzo progresivo de su autonomía. La tendencia es avanzar hacia gobiernos locales más fuertes (1) y dinámicos.

No obstante, no en todas partes se avanza hacia la descentralización efectiva. Muchos gobiernos nacionales dudan en aplicar políticas efectivas de este tipo en vista de la debilidad congénita de los gobiernos locales, lo cual es un contrasentido.

La situación puede dividirse de la siguiente manera: i) países en los cuales hay intentos descentralizadores decididos, con refuerzo de los recursos y la autonomía municipal (ejm. Colombia); ii) países en los cuales hay programas de crédito y desarrollo institucional, sin que se llegue a decididas y claras políticas de descentralización (ejm. Ecuador); iii) países en los cuales no existen políticas claras hacia los municipios (ejm. Costa Rica); iv) países en los cuales han habido intentos de descentralización y fomento municipal, pero éste ha perdido fuerza por causas diversas (crisis, falta de voluntad política etc..) (ejm: Perú).

### Una concepción moderna del municipio en el desarrollo local

Como afirmamos los gobiernos locales en América Latina son débiles. Desde ya las atribuciones que les concede la Ley y los recursos de que disponen -generalmente transferencias- son insuficientes. Contrasta esta situación con la de los gobiernos locales del mundo desarrollado, particularmente Europa del Norte (2).

No obstante, no se trata de un asunto legal (pocas facultades y débil autonomía), sino también de una

---

**Una de las políticas específicas de la descentralización es el fortalecimiento de los gobiernos locales, mediante el traspaso de atribuciones y recursos, mediante su modernización y el refuerzo progresivo de su autonomía.**

---

1 Los gobiernos locales en América Latina son en extremo débiles. Manejan proporciones variables - generalmente menores al 10% de los recursos fiscales totales - de los recursos fiscales totales, aunque esta cifra varía de país a país. Por comparación recordemos que en Europa esta proporción fluctúa en torno al 33% superando, a veces, la mitad de los recursos públicos.

2 En 1984, en Ecuador, Colombia y Costa Rica el porcentaje del gasto público efectuado por los municipios era, respectivamente, el 12.0, el 9.1 y el 3.3. En comparación, el mismo año Dinamarca gasta el 53.0% en gasto público en sus gobiernos locales. Finlandia el 46.0%, Noruega el 36.9%, Suecia el 43.8%, Holanda el 33.0%, Reino Unido el 29.0%. (Humberto Petrei 1989, Citado por Mario Loterpil en el Manual de Finanzas de SACDEL).

---

**Los gobiernos centrales están aplicando políticas de descentralización, transfiriendo recursos y atribuciones para su uso a los gobiernos locales en varios países de la región .**

---

insuficiencia interna en el Municipio que muestra, a menudo, las siguientes deficiencias:

- a) Autoridad municipal tradicional con conductas, a veces, clientelistas;
- b) Gerencia intermedia débil, bajo número de profesionales e inexistencia de políticas de recursos humanos;
- c) Poca capacidad de recaudación propia y dependencia de las transferencias del gobierno central;
- d) Baja capacidad para movilizar los agentes sociales locales (organizaciones sociales, empresas, otras instituciones) en proyectos de beneficio local;
- e) Servicios básicos prestados a la comunidad desfinanciados, de cobertura parcial y de baja calidad.

Frente al funcionamiento tradicional y a la concepción formal del rcl de los municipios en el desarrollo, se abre paso una visión diversa -fundada en la nueva realidad latinoamericana- que podría ser descrita a través de las tendencias siguientes:

- a) Los gobiernos centrales -limitados en su accionar por la crisis fiscal y el gigantismo e ineficiencia del aparato estatal-, están aplicando políticas de descentralización, transfiriendo recursos y atribuciones para su uso a los gobiernos locales en varios países de la región (incluidos Colombia, Ecuador y Perú).
- b) Los organismos internacionales de desarrollo están, paralelamente, destinando recursos -vía donaciones o créditos- a los municipios, de modo de robustecer su accionar. Se piensa, ahora, que los recursos para el desarrollo deben situarse lo más cerca posible de las comunidades beneficiarias.
- c) En muchos municipios grandes e intermedios se observa una concepción "facilitadora" (3) del desarrollo. En ella el Municipio juega un rol de activador de las iniciativas y energías más que de un mero proveedor de servicios. Por ejemplo: ciertos servicios están siendo privatizados, en la medida en que esta modalidad muestra ser más conveniente para la calidad y extensión de los mismos; algunos

---

3 "Facilitadora", es decir que motiva, coordina y aporta los recursos faltantes. Lo contrario sería "centralizadora" o "estatizante", es decir que pretende hacerlo todo.

municipios desarrollan programas de concertación con empresas privadas (4); y, otros, de movilización directa de la comunidad barrial (5).

d) Para ganar eficiencia en la aplicación de las nuevas políticas, muchos alcaldes tienden a actuar más como gerentes y concertadores que como políticos tradicionales.

Se rodean de personal profesional, dinámico y emprendedor e intentan modernizar los aparatos municipales (6).

e) En este proceso, algunas comunidades están participando más y mejor en la gestión local (7) y los ciudadanos están eligiendo a sus autoridades menos por compromiso clientelar y lealtades políticas y más por razones de eficiente administración (8).

f) En este contexto, el debate sobre las tareas del gobierno local parece ser menos un problema teórico o legal y más un asunto de cómo mejorar la capacidad gerencial y movilizadora. El criterio parece ser: "el Municipio como gobierno local debe hacer todo lo que pueda para dinamizar el desarrollo, concertando con los agentes sociales locales; su límite está dado más por la restricción de los recursos (humanos, financieros, técnicos) que por la norma legal".

g) Dicho de otro modo, quien debiera ejecutar tal o cual tarea de desarrollo en una comunidad local es quien tiene ventajas comparativas para ello. Puede ser el sector público a través del Municipio, puede ser el sector privado a través de sus muchas instituciones con o sin fines de lucro. Puede ser, mejor todavía, una concertación de ambos. En cualquier caso se abre paso la idea de que el Municipio es el mejor agente público para promover políticas de desarrollo locales dada su cercanía a la comunidad a la cual pretende movilizar, dinamizar y servir.

## Los procesos de fortalecimiento municipal y sus agentes

Este cambio progresivo del estilo de funcionamiento

---

**Algunas comunidades están participando más y mejor en la gestión local y los ciudadanos están eligiendo a sus autoridades menos por compromiso clientelar y lealtades políticas y más por razones de eficiente administración.**

---

4 Por ejemplo, la Municipalidad de Quito transfiere a empresas privadas el mejoramiento de parques públicos y su mantenimiento.

5 La Municipalidad de Sucre, en Bolivia, mantiene una estructura descentralizada, con oficinas barriales, lo que le permite realizar obras de mejoramiento de esos mismos barrios con pocos recursos y la alta participación de la comunidad.

6 El alcalde de La Paz aplicó un programa de desarrollo institucional de su Municipio con recursos de la banca internacional para el desarrollo. Con fondos de este programa se financiaron mejores salarios para los niveles de gerencia superior e intermedia consiguiéndose un sustancial desarrollo de la calidad profesional.

7 Un caso paradigmático, aunque no fácilmente replicable es el de "Villa El Salvador", en Perú. Allí la Municipalidad distrital es producto de una demanda de la comunidad altamente organizada en las CUAVES (Comunidades Urbanas Autogestionarias de "Villa El Salvador").

8 Una de las consecuencias inmediatas de la elección popular de alcaldes en Colombia -antes eran designados por el gobierno central- es el desplazamiento de muchos caudillos locales y el mejoramiento de la calidad técnica y gerencial de los alcaldes.

---

municipal, observable en América Latina como resultado de los procesos de descentralización, dista de ser irreversible. La continuidad y profundización de la modernización municipal depende del buen éxito de las experiencias ahora en marcha en varios países.

Uno de los aspectos claves se refiere a cómo apoyar mejor a los municipios que están viviendo este proceso drástico de cambio. Hay un cierto consenso, en todo caso, en que el desafío es inmenso y que solo una movilización de todos los recursos institucionales disponibles permitirá obtener éxitos perdurables. Al igual que en lo relativo a la concepción "facilitadora" de los procesos de desarrollo complejos, que le compete al Municipio, la acción de apoyo a los gobiernos locales es vista, cada vez más, como una acción de muchos agentes concertados.

Algunos de los agentes capaces de apoyar a los gobiernos locales son: las agencias especializadas de los gobiernos centrales; los organismos internacionales de desarrollo; las organizaciones no gubernamentales; y las asociaciones de municipios.

---

**Al igual que en lo relativo a la concepción "facilitadora" de los procesos de desarrollo complejos, que le compete al Municipio, la acción de apoyo a los gobiernos locales es vista, cada vez más, como una acción de muchos agentes concertados.**

---

# **ESTUDIOS DE CASO: EXPERIENCIAS EXITOSAS DE ALGUNOS MUNICIPIOS LATINOAMERICANOS**

---

*Si la modernización es la concurrencia de todos los agentes del desarrollo para lograr una mejor calidad de vida y el bien común, entonces, es necesaria una auténtica democratización, entendido esto como el grado de mayor participación de los diferentes sectores constituyentes de la comunidad.*

*Esto requiere de un cambio conceptual y funcional del Municipio, quien, a partir de su responsabilidad indelegable de administración, transfiere los sistemas constituyentes al sector privado, que entra a remplazar funciones, mostrando constantemente su competencia.*

*Conclusiones del Taller "Modernización municipal para dinamizar el desarrollo local"*

---

**H. ALCALDÍA  
MUNICIPAL DE  
CHUQUISACA  
(SUCRE-BOLIVIA):  
Los Talleres de  
Planificación Popular**

---

*Gonzalo Darquea Sevilla*  
IULA/CELCADEL

## El contexto local

### Antecedentes

Sucre, capital de Bolivia, situada en la sierra, a una altura aproximada de 2900 msnm, de singular arquitectura y de trascendentales hechos históricos en América Latina, tiene una población estimada para 1990 en 104.140 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 3.9%.

Sucre tiene en su interior importantes monumentos históricos de gran valor. El hecho de ser la capital del país, le favoreció en su jerarquía arquitectónica, constituyéndose en una ciudad con cualidades estéticas destacadas por su monumentalidad, armonía urbanística, ornamentación e historia.

La conjunción del elemento colonial y neoclásico, así como el contraste de sus blancas paredes, y rojos tejados hacen de Sucre un ejemplo de unidad urbanística.

Su actividad se centra principalmente en los sectores de servicios, construcción, industria, manufactura, transporte y comercio.

En los últimos años el crecimiento de la población proveniente principalmente de las distintas provincias del Departamento de Chuquisaca, ha expandido la ciudad, apareciendo un cinturón periférico, habitado principalmente por población de escasos recursos y sin ningún tipo de equipamiento y servicios.

En el año de 1988 fue electo Alcalde Constitucional de Sucre el Sr. Omar Montalvo Gallardo, de profesión periodista, quien desarrolló su campaña en favor de la gente pobre, con el lema "Hacer con nuestras propias manos" en alusión a que solo el esfuerzo de todos permitirá sacar adelante la ciudad.

---

**En los últimos años el crecimiento de la población proveniente principalmente de las distintas provincias del Departamento de Chuquisaca, ha expandido la ciudad, apareciendo un cinturón periférico, habitado principalmente por población de escasos recursos y sin ningún tipo de equipamiento y servicios.**

---

## Sucre y su realidad

La ciudad de Sucre, dada su jerarquía a nivel nacional, fue conformándose paulatinamente en la historia. Su estructura física fue una respuesta al requerimiento histórico de cumplir el rol de capital del país, observándose una gran calidad estética en las características de: la construcción, la infraestructura y los servicios de la zona central o casco histórico, en contraste con las zonas periféricas en donde se generó un crecimiento importante en corto tiempo, con población de escasos recursos, que no estaba en condiciones de solucionar por su cuenta la demanda de equipamiento e infraestructura básica.

La ciudad aparecía entonces con dos zonas perfectamente diferenciadas: la una central donde habita generalmente la población con posibilidades económicas y que dispone de un sistema urbano consolidado y eficiente; y la otra, periférica habitada por gente pobre, con una estructura urbana dispersa y caótica, deficitaria en servicios y equipamiento.

---

**El problema se resumía por una parte en: una carencia de recursos por parte de la Municipalidad para acometer en obras básicas sobre todo en los barrios pobres con una estructura Municipal pasiva e ineficiente, y donde el trabajo compartido con la comunidad era mínimo; y por otro lado, la existencia de un área importante de expansión urbana totalmente deficitaria.**

---

El problema se resumía por una parte en: una carencia de recursos por parte de la Municipalidad para acometer en obras básicas sobre todo en los barrios pobres con una estructura Municipal pasiva e ineficiente, y donde el trabajo compartido con la comunidad era mínimo; y por otro lado, la existencia de un área importante de expansión urbana totalmente deficitaria.

La alternativa para el Municipio era encontrar un mecanismo que le permitiera generar proyectos en el corto plazo, tener una visión de mediano plazo, obtener recursos alternativos a los tradicionalmente disponibles para atender masivamente a los requerimientos de los estratos bajos de la población, e incorporar mecanismos atractivos de participación popular para dinamizar la organización y solucionar conjuntamente sus problemas.

La generación de estudios como primer problema no podía ser solucionado vía contratación de consultoría por el alto costo y el tiempo que ello implicaba, pues

---

con ello se consumía casi todos los recursos que disponía la Municipalidad.

No podía esperarse que se realice el Plan de Desarrollo Urbano de Sucre y luego comenzar las obras, pues se perdía un tiempo equivalente a la mitad del período constitucional.

Frente a la gran demanda de la población de escasos recursos había que imaginarse cómo captar recursos, teniendo como base la limitada capacidad financiera local.

El otro problema era, cómo llevar a la práctica el concepto de democratizar el poder local incorporando a la comunidad en las decisiones y ejecuciones locales, fortaleciendo a las organizaciones o juntas vecinales y multiplicando a través de esa instancia la ejecución de obras, sobre todo dirigidas a los estratos bajos.

Otros aspectos que complementan la problemática mencionada son las siguientes:

- La existencia en la mayoría de Municipalidades Bolivianas por tanto en Sucre de una fuerte organización local a nivel barrial: las Juntas Vecinales asociadas alrededor de las FEJUVES (Federación de Juntas Viviendas), quienes tradicionalmente han enfrentado con iniciativa y agresividad las demandas de su comunidad, siendo a la vez una base social importante y un elemento de presión política y electoral.
- La participación de otras instituciones centralizadas nacionales y regionales que ejecutan obras a nivel local, colocando recursos que muchas veces sobrepasan las posibilidades de los organismos Municipales; y por otro lado, la existencia de fuentes alternativas sobre todo de origen internacional que financian diferentes programas de Desarrollo Comunal como por ejemplo "Alimentos por trabajo".

Considerando lo anterior, se creyó que la única alternativa era "romper la vieja estructura municipal" y bajo el lema "Hacer con nuestras propias manos" según nos refiere el H. Alcalde de Sucre, la Municipalidad se proponía eliminar la tradicional forma centralizada de

---

**El otro problema era, cómo llevar a la práctica el concepto de democratizar el poder local incorporando a la comunidad en las decisiones y ejecuciones locales, fortaleciendo a las organizaciones o juntas vecinales y multiplicando a través de esa instancia la ejecución de obras.**

---

---

**La única alternativa era "romper la vieja estructura municipal" y bajo el lema "Hacer con nuestras propias manos" la Municipalidad se proponía eliminar la tradicional forma centralizada de administración local, a través de la democratización del poder y la implementación de mecanismos de administración descentralizada: el taller de planificación popular, el Consejo Zonal y la Asamblea Popular.**

---



---

**Los Talleres realizan la planificación de los proyectos declarados prioritarios y negocian con las Juntas Vecinales la forma de coparticipar con la Municipalidad, en la ejecución y mantenimiento de las obras.**

---

administración local, a través de la democratización del poder y la implementación de mecanismos de administración descentralizada: el taller de planificación popular, el Consejo Zonal y la Asamblea Popular.

### **El taller de planificación popular**

Es una unidad descentralizada conformada por un arquitecto, un asistente y una secretaria.

- Cada Taller abarca aproximadamente entre 10 y 15 Juntas Vecinales, 250 familias u 800 personas.

En cada Taller existe el Consejo Zonal, que es una organización formada por los representantes de las Juntas Vecinales de esa zona, los cuales conjuntamente con los miembros del mismo receptan los requerimientos comunitarios y deciden sobre sus prioridades.

El trabajo de los Talleres se concentró en las áreas periféricas deficitarias en infraestructura y servicios. **Al momento existen 5 Talleres, que van rotando según la propia dinámica de las diferentes zonas marginales.**

**Los Talleres realizan la planificación de los proyectos declarados prioritarios y negocian con las Juntas Vecinales la forma de coparticipar con la Municipalidad, en la ejecución y mantenimiento de las obras.**

Con estos elementos el Taller presenta a la Municipalidad el programa integral del proyecto, y con el pronunciamiento de la unidad técnica de obras públicas se aprueba su ejecución, financiamiento, participación comunitaria y mantenimiento por parte de la Junta Vecinal.

El vecino -a través de la Junta Vecinal- es el fiscalizador de la obra e informa al alcalde sobre la calidad de la misma. **Como la obra es el producto del esfuerzo comunitario, la apoya, la cuida y la mantiene.**

"Ningún problema del vecino puede ser desestimado".  
A través del taller se cultiva la relación entre la

---

comunidad y la Municipalidad, es el mecanismo idóneo de comunicación.

El taller elevó la eficiencia de la Municipalidad multiplicando los frentes de trabajo en forma considerable con la participación de la comunidad organizada. Ninguna obra se hace sin su decisión y apoyo.

La diferencia es notoria: con la anterior administración se ejecutó 10.000 M<sup>2</sup> de enlucidos y pavimentos; ahora se han logrado hacer 170.000 M<sup>2</sup>, se llegó a construir 30.000 metros lineales de bordillos en un año.

Se observa en las zonas periféricas de la ciudad la multiplicación de frentes de trabajo; un verdadero hormiguero de actividades: abriendo calles, enlucidándolas, bordillos de aceras, redes de alcantarillado y agua potable, mingitorios, salas comunales, campos deportivos, centros de salud, guarderías infantiles, alumbrado público, pavimentación, limpieza urbana, arborización, muros de contención, escalinatas, restauración de monumentos históricos, campañas contra el cólera, en fin una movilización masiva, organizada, comprometida políticamente por un principio: "Hacer con nuestras propias manos".

El taller en el área de la planificación, es el generador de proyectos: planificación urbana, propuestas de ocupación del suelo, diseño urbano, diseño arquitectónico, programación de obras, evaluación y enlace con la comunidad.

No se ha partido una estrategia global de la ciudad, de una propuesta integral de desarrollo, aspecto parcialmente limitado por la brevedad del período constitucional (2 años) y la carencia de recursos.

## **La participación comunitaria**

### **Las juntas vecinales**

Se forman libre y democráticamente, y eligen a sus representantes en forma directa cada año, pudiendo ser reelegidos o separados de sus funciones.

---

---

**El taller elevó la eficiencia de la Municipalidad multiplicando los frentes de trabajo en forma considerable con la participación de la comunidad organizada. Ninguna obra se hace sin su decisión y apoyo.**

---

Las Juntas Vecinales son la base de la organización vecinal local. Al comienzo eran 53, ahora son 95 y siguen incrementándose día a día, conforme la comunidad se va dando cuenta de su eficacia para solucionar los problemas vecinales.

"Sin la participación comunitaria de las Juntas Vecinales, no hubiéramos podido hacer nada, hubiera sido muy limitada nuestra actuación" (Omar Montalvo. H. Alcalde de Sucre).

---

**Donde no existe Junta Vecinal, no hay progreso, no hay iniciativa, no hay apoyo vecinal, no hay organización, no hay decisión, no hay cooperación y aporte, no hay presión política; el barrio se estanca, no progresa.**

---

**Donde no existe Junta Vecinal, no hay progreso, no hay iniciativa, no hay apoyo vecinal, no hay organización, no hay decisión, no hay cooperación y aporte, no hay presión política; el barrio se estanca, no progresa.**

Existe un proceso de autogestión frente a los resultados obtenidos por las Juntas Vecinales, lo cual impulsa a organizarse y trabajar comunitariamente en asociación con la Municipalidad.

### Los Consejos Zonales

Son organizaciones provenientes de las Juntas Vecinales y los Talleres populares. Su constitución no está formalizada de acuerdo a la ley pero cumplen una función trascendental: promoción, gestión, decisión y ejecución de proyectos, de beneficio para su comunidad.

---

**El Consejo Zonal es uno de los instrumentos que permite descentralizar el poder local.**

---

El Consejo Zonal es uno de los instrumentos que permite descentralizar el poder local.

"La comunidad es quien decide sobre sus prioridades. En Sucre se planifica y se decide de abajo hacia arriba".

### La Asamblea popular

Está conformada por los representantes de todas las Juntas Vecinales de la ciudad, quienes conjuntamente con la H. Alcaldía resuelven sobre las prioridades

---

locales, aprobando el Plan Operativo anual.

La Asamblea tiene la facultad de hacer los ajustes que sean necesarios a lo largo del año para ejecutar el Programa de Trabajo.

"En Sucre nada se hace sin la decisión y participación de la comunidad. La Asamblea permite que las decisiones provengan de las bases, se decide desde abajo: es necesario institucionalizar este proceso, el cual cuenta con el apoyo de la comunidad" (H. Alcalde de Sucre).

Cuando se cruzan los intereses zonales, la gran Asamblea de dirigentes vecinales resuelve lo pertinente, evitando el enfrentamiento con la Municipalidad. Tres variables se manejan para decidir al respecto: disponibilidad de recursos, nivel de desatención y población a beneficiarse.

### La participación de la universidad

La limitación de recursos financieros y humanos por parte de la Municipalidad, obligó a plantear un mecanismo para disponer de técnicos jóvenes, comprometidos con los objetivos del proyecto y a un costo mínimo; la alternativa fue incorporarle a la Facultad de Arquitectura de la Universidad San Simón de Cochabamba al proyecto, mediante un convenio por el cual estudiantes egresados de dicho centro, realicen su tesis de grado en Sucre, dentro del trabajo de los talleres de planificación popular.

El resultado exitoso obtenido por los talleres con el respaldo de los presidentes zonales y de las Juntas vecinales, hizo que se aprobara en forma meritoria el trabajo académico-práctico realizado por los estudiantes, fortaleciendo la vinculación de la Universidad con la problemática comunitaria y a la vez, coadyuvando al cumplimiento de los objetivos del proyecto.

---

**La Asamblea permite que las decisiones provengan de las bases, se decide desde abajo: es necesario institucionalizar este proceso, el cual cuenta con el apoyo de la comunidad".**

---



---

**El resultado exitoso obtenido por los talleres con el respaldo de los presidentes zonales y de las Juntas vecinales, hizo que se aprobara en forma meritoria el trabajo académico-práctico realizado por los estudiantes, fortaleciendo la vinculación de la Universidad con la problemática comunitaria y a la vez, coadyuvando al cumplimiento de los objetivos del proyecto.**

---

## Los recursos financieros

"Nunca se ha hecho tanto, en tan poco tiempo y con tan poca plata" (Comentario hecho por vecinos de la ciudad de Sucre).

La alternativa municipal era: generar recursos para cubrir la enorme demanda social, sobre todo de los grupos pobres de la población.

Para el objeto, se puso en práctica algunos mecanismos que resultaron exitosos y con los cuales se logró multiplicar los frentes de trabajo y obtener sorprendentes resultados, con una cobertura en toda la ciudad:

- La Municipalidad disponía nada más de US\$ 2'000.000 de los cuales, US\$ 1'000.000 eran para salarios de los trabajadores municipales.

El saldo para inversión era de US\$ 700.000, con lo cual no se podía cubrir el programa propuesto. Entonces, la Municipalidad optó por utilizar todos estos recursos como contraparte local, tanto para captar recursos internos y externos no reembolsables, como para contratar créditos locales de organismos financieros relacionados con el desarrollo local.

Con esta iniciativa y la promoción para la captación de recursos locales, la Municipalidad elevó a 4.5 millones de dólares la disponibilidad financiera para este año.

---

**La elevación notable en la recuperación de recursos locales se dio por un efecto demostrativo: se trabajó agresivamente el primer año desde la periferia al centro, al revés de lo que se hizo anteriormente.**

---

- La elevación notable en la recuperación de recursos locales se dio por un efecto demostrativo: se trabajó agresivamente el primer año desde la periferia al centro, al revés de lo que se hizo anteriormente. El resultado no se hizo esperar: las contribuciones de la Municipalidad aumentaron una vez que la población se dio cuenta del gran beneficio que estaban recibiendo y cuando estuvieron seguros de que esos recursos se iban a invertir en obras comunales, previamente identificadas y localizadas conjuntamente entre la Municipalidad y las Juntas Vecinales.
-

Incluso a nivel de los transportistas quienes a nivel nacional se niegan a pagar el impuesto al rodaje, hoy que han visto el cambio en la realidad de las vías urbanas, están dispuestos a realizar una contribución voluntaria para el mantenimiento de las vías locales.

- Con la premisa de "No al asistencialismo y no al paternalismo" (H. Alcalde de Sucre) se buscó el apoyo masivo de la comunidad y su coparticipación en la priorización de las obras, ejecución y mantenimiento.

El impulso a la participación de la comunidad organizada en las Juntas Vecinales tenía un doble objetivo: obtener aporte masivo de mano de obra y desarrollar el sentido de propiedad comunal sobre las obras, para asegurar su cuidado y mantenimiento. Se creó un tributo voluntario en especie: cemento, arena, grava u otros materiales o dinero, quien no disponía de ello aportaba con mano de obra. Incluso el estrato alto de población tradicionalmente aristocrático, comprendió el esfuerzo de la Municipalidad y finalmente lo apoyó, incluso con la reelección. "Todo fue encontrar un punto que sensibilice a la gente que en Sucre se sintió siempre aristocrática". "La aristocracia que habita en el Centro comprendió por qué trabajamos primero en la periferie".

- La Municipalidad de Sucre -en su esfuerzo por juntar acciones y recursos aislados bajo un mismo objetivo- logró un acuerdo con varias instituciones nacionales, regionales y locales, como Corporación regional de desarrollo de Chuquisaca. Esta ejecutaba un programa a nivel local, pero en forma autónoma, respecto de la Municipalidad, para lo cual tenía una disponibilidad tal de recursos que superaba la capacidad de la misma. A base de una concertación se logró encaminar acciones conjuntas, bajo un mismo objetivo, constituyéndose en un trascendental paso para consolidar una acción común, sobrepasando el interés político y obteniendo resultados contundentes en el ámbito local.

---

**Con la premisa de "No al asistencialismo y no al paternalismo" se buscó el apoyo masivo de la comunidad y su coparticipación en la priorización de las obras, ejecución y mantenimiento.**

---



---

**A base de una concertación se logró encaminar acciones conjuntas, bajo un mismo objetivo, constituyéndose en un trascendental paso para consolidar una acción común, sobrepasando el interés político y obteniendo resultados contundentes en el ámbito local.**

---

## La actuación política

El trabajo desarrollado entre la Municipalidad y la comunidad tiene una identidad política, la cual se refleja en varias expresiones rescatadas en el ámbito de la comuna y la vecindad chuquisaqueña:

"Un logro ha sido transmitir la estrategia de la alcaldía a través de consignas comprensibles y creíbles hacia la comunidad".

"La comunidad no permitiría que en el futuro se retroceda en la administración municipal democrática".

"La descentralización de la planificación y ejecución de obras ha democratizado el poder municipal".

"En el 87 ganamos con el 38% las elecciones".

"En el 89 ganamos con el 61% de los votos".

"En el 91 según muestreo realizado obtendremos el 81% (Omar Montalvo H. Alcalde de Sucre)".

En el 89 no se perdió en ninguna mesa electoral, la aristocracia incluso comprendió y lo apoyó (H.A.S.)

"Esta es una conquista política popular. Hay que cuidar su futuro, hacer respetar el derecho popular" (H. Alcalde de Sucre).

"El pueblo captó su propio derecho" (H.A.S.)

"El presidente de las FEJUVES es concejal, facilita la gestión, despertando en el Vecino la conciencia de participar" (Vecino de Sucre).

"Lo técnico tiene que estar engranado con lo político" (H.A.S.).

"Se planifica y decide de abajo hacia arriba" (H.A.S.)

---

**"La descentralización de la planificación y ejecución de obras ha democratizado el poder municipal".**

---



---

**"El presidente de las FEJUVES es concejal, facilita la gestión, despertando en el Vecino la conciencia de participar" (Vecino de Sucre).**

---

**"La carrera ahora es institucionalizar este proceso"  
(Presidente de la Municipalidad).**

**"La Asamblea Popular define las prioridades de las  
obras municipales" (H.A.S.).**

**EL SECTOR  
PRIVADO Y LA  
ADMINISTRACIÓN  
LOCAL: Obras y  
servicios públicos por  
concesión**

---

*Arq. Andrés J.E. Domínguez*  
Empresario privado  
Consejero de la Cámara Argentina de la Construcción, CAC

---

## Un nuevo sistema de contratar: la concesión

¿Qué es la técnica de la concesión? La concesión del servicio público fue sin duda una de las primeras técnicas contractuales de la administración *a posteriori* del nuevo derecho administrativo que surge después de la revolución francesa, aunque ya había por supuesto muchas técnicas concesionales en la historia, hasta la cobranza de impuestos estaba en Roma concesionada, eran los republicanos; tiene un gran desarrollo después de la revolución francesa, luego del derecho napoleónico, la concesión del servicio público, pegado a ella, confundido a ella, hubo mucho esfuerzo doctrinario luego de separarla y distinguirla de la concesión de obras públicas. En Argentina, el paso más importante sin duda que se dio en este sentido (ya habían algunas experiencias anteriores), fue la ley 17.520 del año 1969, que abrió la posibilidad de otorgar obras públicas por concesión.

Es decir que el estado delega en el concesionario muchas de sus potestades contractuales, mucha de la regulación del contrato está delegando y transfiriendo al concesionario el orden de ejecución del contrato. Ya no es un estado que controla para verificar exactamente el avance de obras, certificarla, pagarla a los tantos días de emitido el certificado, sino que si bien tiene que resguardar la calidad de la obra, esto pasa a ser responsabilidad del concesionario porque a mayor retardo en la ejecución de la obra, menor plazo de concesión y menor es la responsabilidad de retorno de la inversión.

Hay un riesgo que se va trasladando del concedente al concesionario -del sector público al sector privado-, el riesgo propio del contrato. No es que el estado concedente se desentienda absolutamente del resultado de la obra, porque en definitiva la obra queda para patrimonio del concedente. La concesión, desde el punto de vista de la relación concedente-concesionario, es un sistema de pago en el precio del contrato. En definitiva, si este sistema no alcanza a pagar -por razones objetivas imputables- al concesionario el valor real de la obra construida, habría un enriquecimiento sin causa por parte del

---

**El estado delega en el concesionario muchas de sus potestades contractuales, mucha de la regulación del contrato está delegando y transfiriendo al concesionario el orden de ejecución del contrato.**

---



---

**La concesión, desde el punto de vista de la relación concedente-concesionario, es un sistema de pago en el precio del contrato.**

---

estado, porque recibe algo en su patrimonio y no paga nada a cambio. No es entonces que haya una suerte de desentendimiento absoluto de las consecuencias del contrato, pero sí muchas alternativas de riesgo que están expresamente previstas en nuestras leyes. En la concesión, éstas están trasladadas al concesionario y él las debe prever y debe estructurar su ecuación económica financiera, en orden a que todas estas alternativas estén compensadas por la posibilidad de retorno de su inversión.

Existe en Argentina una cierta resistencia a esta nueva modalidad que se podría encontrar por un lado, en la propia administración acostumbrada a diseñar de otra manera las obras y también en algunos casos ciertos empresarios que tampoco podían comprender muy bien este nuevo sistema de contratar.

---

**Se debe aprovechar la riqueza de la iniciativa privada, del riesgo de esta actividad, de la acción de los empresarios. Esto es como principio general básico, independiente de las circunstancias.**

---

Se debe aprovechar la riqueza de la iniciativa privada, del riesgo de esta actividad, de la acción de los empresarios. Esto es como principio general básico, independiente de las circunstancias. Pero, además, hay una grave circunstancia: normalmente el estado no cuenta con fondos para pagar las obras públicas. Entonces, la opción es, o no se hacen obras públicas o encontramos un nuevo sistema que posibilite entre otras cosas un ancho cauce para la actividad privada

### **La iniciativa privada**

El estado, la administración, puede ser muy lento en concebir la ejecución y construcción de una obra pública, en especial en aquellos casos en que esta tiene características de rentabilidad, hay todo un problema burocrático, luego toda la tarea del proyecto, de la elaboración de los pliegos, la toma de decisión. Esto le lleva a la administración mucho tiempo.

Se ha establecido ahora un mecanismo más ágil, que inspira a los empresarios a la imaginación empresarial. Se trata de que el empresario que concibe un negocio para el cual necesita una obra pública, le proponga el negocio al Estado, indicándole sus datos básicos con la intención de no develar su secreto comercial.

---

La Administración es una mala guardiana de secretos: primero, porque todo tiene que ser público en ella; y, segundo, que a veces -aún en las excepciones- se declara secreta alguna actuación por pacto administrativo.

De este modo, no solo se le exige al empresario que indique las bases esenciales y la idea general de su proyecto para que la administración lo considere, sino que, además, lo acompañe de una garantía de seriedad, y entonces complicarle la vida a la administración.

Un proceso licitatorio común, donde los oferentes han presentado su garantía de mantenimiento de oferta, no puede durar años, es decir, un tiempo indefinido. No es serio. El papel de la administración es contestar rápidamente si ese proyecto es o no de interés público, pues en ciertos casos puede provocar daños ecológicos, puede tener un problema que afecte a una situación de defensa nacional por una cuestión estratégica, puede estar en contradicción con otra obra pública concedida que está en plena ejecución, etc. En cambio, si es de interés público, el Estado debe decidir si prefiere que esto se tramite por la vía de una licitación pública tradicional o si prefiere que sea plenamente desregulado convocando a concurso, proyectos integrales.

### Concurso de proyectos integrales y adjudicación

Los productos de proyectos integrales son la absoluta libertad en la negociación. Lo que se pretende con la licitación es crear una base de plena igualdad, publicidad y concurrencia. Para respetar esto, se llama a concurso, publicando un comunicado con las mismas bases que el iniciador -que es el que tuvo la idea y presentó la propuesta a la administración-. Por su parte, la administración, en forma resumida, publica en Boletín Oficial y en diarios de amplia circulación para que se presenten a concurso proyectos integrales en un plazo de convocatoria -mínimo 30 días y máximo 90, según las características del proyecto-.

Para dar oportunidad a todos a realizar ese proyecto,

---

**La Administración es una mala guardiana de secretos: primero, porque todo tiene que ser público en ella; y, segundo, que a veces -aún en las excepciones- se declara secreta alguna actuación por pacto administrativo.**

---



---

**Para dar oportunidad a todos a realizar ese proyecto, debe reunir las condiciones contractuales, el proyecto técnico, la ecuación económica financiera de la concesión ya establecida con detalles. Todo esto permite que la administración compare las diferentes ofertas y elija entre unas y otras, sujetándose a la normativa vigente.**

---

debe reunir las condiciones contractuales, el proyecto técnico, la ecuación económica financiera de la concesión ya establecida con detalles. Todo esto permite que la administración compare las diferentes ofertas y elija entre unas y otras, sujetándose a la normativa vigente.

Quien oferte no lo va a poder hacer en contradicción con la Ley de Obras Públicas o con la de concesión de obras públicas o su reglamentación. Hay un orden normativo que el contrato deberá respetar. La administración entonces realizará una selección, tomando como parámetro al proyecto integral. Aquí la administración tiene que actuar con el criterio del buen administrador y considerando las características globales que tenga cada oferta elegir la mejor, la más conveniente. Sin dudas, habrá diferencias en el aspecto técnico del proyecto, en el valor de la tarifa, en el cánón que se pague. Es ahí donde surge el problema de saber elegir, y los administradores deben poder hacerlo. Y, a ellos, ¿quién los controla? Para eso está el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Empresas Públicas, la Comisión Bicameral, que crea la Ley de Reforma del Estado y que tiene por supuesto vigencia sobre esta metodología contractual que también está controlando la conducta de los administradores, además de la responsabilidad de éstos, según las normas aplicables. Por lo tanto, toda la comunidad deberá confiar en alguien que gestione sus intereses, y darle un nivel de confianza, si no, no funciona.

---

**Si queremos impulsar la iniciativa privada para que nos den los datos de la imaginación que a la administración le falta, que a los burócratas les falta, tenemos que premiar de alguna manera, para incentivarlo, al que tiene iniciativa.**

---

Una vez elegida la oferta más conveniente, el autor de la iniciativa no queda desprotegido. Si queremos impulsar la iniciativa privada para que nos den los datos de la imaginación que a la administración le falta, que a los burócratas les falta, tenemos que premiar de alguna manera, para incentivarlo, al que tiene iniciativa, y el premio es una segunda oportunidad.

El señor B ha sido calificado como oferta más conveniente y el señor A fue el autor de la iniciativa. A y B tendrán una nueva ocasión de mejorar sus ofertas. Eso es bueno para ellos, es bueno para el autor de la iniciativa, es bueno para la administración porque tiene una nueva ocasión de tener ofertas mejoradas, mayor satisfacción para el interés público y, en caso de

---

igualdad, el autor de la iniciativa tiene preferencia para la adjudicación.

Esta es una metodología para desregular de alguna manera las obras públicas, en su ejecución y en su explotación. Ahora se ha empezado a desregular en iniciativa. No dependemos exclusivamente de que la administración haga los proyectos, los planos, los pliegos, todos los estudios, gaste horas/hombre -que cuestan mucho-. Para eso están las empresas. Quieren negocios, quieren ganar mucho dinero, inviertan en.

investigaciones, proyectos o estudios, propongan a la administración. Una vez que propongan, como han propuesto, como han invertido dinero, como están invirtiendo en esta garantía, forcen a la administración, presiónenla para que no se demore, no se detenga, decida rápido, convénczala de que es de interés público, forcen al llamado a concurso para que la obra se pueda hacer.

En Argentina existen alrededor de 500 proyectos presentados por las empresas privadas, en distintos campos: fluviales, energéticos, de gas, obras de saneamiento, servicios generales, etc. y, en la actualidad se comenzó a trabajar con este sistema en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

### **Un caso ejemplar: la privatización de los servicios en Buenos Aires**

La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires dividió a la ciudad en siete zonas. Cinco de ellas las sometió a la iniciativa privada para que los servicios de mantenimiento de alumbrado público, reparación de veredas y pavimentos, poda de árboles y forestación de calles, plazas y paseos, fuesen privatizados. Recurrió a las Cámaras Empresariales del sector y con ellas elaboró las bases y condiciones que, entre otras cosas, preveían la puesta a punto de las obras y servicios y su cobro al año de haber iniciado los trabajos, con lo que obtenía inmediatez del servicio y el pago diferido. Pero, para conseguirlo, indudablemente se requería de dotar al pliego de seguridad jurídica requisito

---

**En Argentina existen alrededor de 500 proyectos presentados por las empresas privadas, en distintos campos y, en la actualidad, se comenzó a trabajar con este sistema en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.**

---

fundamental para llegar a concretar cualquier concesión o contrato.

Sin seguridad jurídica no se puede invertir. Se puede remontar una evasión económica financiera deficiente de distintas maneras, pero sin seguridad en la que permanezcan vigentes las normas que rigieron la contratación, nadie invierte. Esta regla es inviolable.

Hay que destacar que se debe imitar este ejemplo de complementación y éxito que se ha obtenido merced al trabajo y superando pruritos dañinos de los representantes del poder público y privado y hemos premiado en la Cámara Argentina de la Construcción a veinte Intendentes, entre ellos al de la ciudad de Buenos Aires, Lcdo. Carlos Groso; al Secretario de Obras Públicas, Arq. Raúl Kalinsky; a los señores, Ministro del Interior, Dr. Julio Mera Figueroa, y al Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Dr. Antonio Cafiero, porque han demostrado su ejecutividad en la función.

Todo lo expuesto no tendría valor en un mundo donde pensar parecería ser el privilegio de unos pocos. Así, para no alejarme de mi pensamiento, recuerdo al Hombre Nuevo de Theran de Garden, y deseo, en esta última década del siglo, hacer mía y compartir esta propuesta.

Construir al hombre nuevo, el hombre que cada mañana tenga la posibilidad y el derecho de ser feliz, a pensar que su bienestar es una obligación de todos los ciudadanos, ya que, si cada uno cuida del bienestar humano del que tiene al lado, millones cuidarán del nuestro, y entonces las empresas serán una fuente de generación de divisas de suceso económico, que darán trabajo y bienestar.

---

# **El Proyecto de Desarrollo Rural Integral de "Coronel de Maule"**

---

*Ing. Guillermo Crespo Crisóstomo*  
Gerente General de la Corporación Privada de Desarrollo,  
CORPRIDE  
Chile

---

El presente documento ha sido elaborado con el propósito de resumir la experiencia mancomunada de aplicación de un proyecto de Desarrollo Rural Integral entre el sector público representado por el Municipio de Cauquenes (1), ubicado a 450 kms al Sur-Oeste de la ciudad de Santiago de Chile, el sector privado organizado, representado por la Corporación Privada de Desarrollo -CORPRIDE (2)- y la comunidad de Coronel de Maule (3).

Estas tres instancias de participación fueron capaces de diseñar, ejecutar y evaluar este proyecto piloto de efecto multiplicador y el cual es susceptible de ser aplicado en otras localidades de características similares respetando las peculiaridades de cada caso en particular.

### Apoyo privado al monopolio

---

**Los Municipios latinoamericanos advierten con desesperación la falta de mejores oportunidades para poblaciones que habitan sus territorios en donde, al parecer, la resignación y el desarrollo son los factores que prevalecen.**

---

La dispersión geográfica de una infinidad de centros poblados alejados de casi todos los beneficios y progresos de que gozan las grandes concentraciones urbanas, sumado a las dificultades y limitaciones de acceso como también graves carencias de agua, suelo y el bajo nivel cultural y educacional de sus habitantes, constituyen una pesada carga para los diferentes Municipios latinoamericanos, que advierten con desesperación la falta de mejores oportunidades para poblaciones que habitan sus territorios y en donde, al parecer, la resignación y el desarrollo son los factores que prevalecen en dichas comunidades, esperando que la solución definitiva a sus problemas deberá provenir siempre del estado, en este caso, del Municipio.

Como una forma de revertir este proceso y demostrar una alternativa novedosa de apoyo privado al Municipio, CORPRIDE diseñó una estrategia capaz de coordinar y movilizar los diferentes recursos institucionales, financieros y de la propia comunidad tendientes a superar, bajo un proyecto común, las dificultades y entramientos que afectaban el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Coronel de Maule.

---

1 Cauquenes: Provincia ubicada en la Séptima Región de Maule en el secano costero y que se caracteriza por tener diversos centros poblados habitados por pequeños agricultores aparentemente sin solución agrícola.

2 CORPRIDE: Organismo Privado sin fines de lucro creado en 1976 cuyo objeto es el promover el desarrollo en todos los espacios geográficos en Chile, conformado por las principales instituciones de la provincia de Curicó (Agricultura, Comercio, Servicios, Empresas, etc.).

3 Coronel de Maule: Localidad ubicada a 25 km de la ciudad de Cauquenes, capital de provincia del mismo nombre y que está habitada por unas 120 familias en su mayoría pequeños propietarios agrícolas.

---

## **Características principales del proyecto**

### **Rol subsidiario y de vínculo entre el municipio y la comunidad**

Una característica especial de proyectos es, sin lugar a dudas, la participación activa y comprometida del sector privado (CORPRIDE) en la identificación y solución de los problemas de la comunidad de Coronel de Maule lo cual se expresa, por una parte, en asumir conscientemente el rol subsidiario del estado, es decir, contribuir directamente a la erradicación de la marginalidad y de la extrema pobreza y, por otro, sirviendo de vínculo o nexo entre el Municipio y la comunidad pero sólo en carácter transitorio, o sea, mientras dure el proyecto y la comunidad organizada pueda enfrentar en forma autónoma la solución de los problemas.

---

**Una característica especial de proyectos es, sin lugar a dudas, la participación activa y comprometida del sector privado (CORPRIDE) en la identificación y solución de los problemas de la comunidad de Coronel de Maule.**

---

### **Proyecto con y para la comunidad**

La segunda característica consiste en plantear, desde el inicio, la necesaria participación de la comunidad en la identificación de las vías de solución de los múltiples problemas que la aquejan como de las aspiraciones más sentidas que esa comunidad desearía ver contenidas en un programa de adelanto y desarrollo de la localidad, de tal forma que por ningún motivo lo que en definitiva se proponga sean soluciones o alternativas impuestas desde fuera o desconocidas por los diferentes habitantes que la conforman.

En otras palabras, hacerlos partícipes desde un principio tanto de los éxitos como de los fracasos que logre el proyecto.

---

### Ejecución de actividades con técnicos residentes

---

**En tal sentido y según la experiencia acumulada, un proyecto que no destine a vivir junto con la comunidad a quienes serán los motivadores y ejecutores del proyecto en terreno, no podrá mostrar logros perdurables.**

---

En tal sentido y según la experiencia acumulada, un proyecto que no destine a vivir junto con la comunidad a quienes serán los motivadores y ejecutores del proyecto en terreno, no podrá mostrar logros perdurables. Por consiguiente, es condición sinequanon que el técnico agrícola y la orientadora del hogar -ambos expertos en desarrollo de comunidades rurales- se incorporen paulatinamente en todas las actividades de la comunidad para ganar su confianza, recibiendo posteriormente el apoyo de otros especialistas, instructores y personal técnico que desarrollarán un sinnúmero de actividades contenidas en el plan.

### Valoración de la Autoestima

---

**Es importante fomentar la organización de la comunidad, revitalizando o creando si no existieran la Junta de Vecinos, en Centro de Madres, el o los Clubes Deportivos, los Comités de Producción, y, sobre todo, haciendo participar en forma destacada a la escuela local como elemento dinamizador de las nuevas tecnologías.**

---

Ningún proyecto podrá efectuarse al margen y sin la participación activa de la comunidad. Por consiguiente, será de vital importancia y esa es una labor insustituible de los técnicos residentes, infundir en los habitantes la confianza, seguridad y capacidad de solucionar, por sus propios medios, las dificultades que anteriormente aparecían insalvables.

Para ello, será importante fomentar la organización de la comunidad, revitalizando o creando si no existieran la Junta de Vecinos, en Centro de Madres, el o los Clubes Deportivos, los Comités de Producción, y, sobre todo, haciendo participar en forma destacada a la escuela local como elemento dinamizador de las nuevas tecnologías. En suma, se pretende elevar la propia autoestima de la comunidad.

### **Focalización eficiente de los Servicios y Subsidios del Municipio**

Finalmente, como corolario de los aspectos o características anteriores, el Municipio y sus diferentes Departamentos y programas verán facilitada por su labor en función de poder focalizar en forma efectiva y eficiente no sólo sus servicios a la comunidad, sino que recibirán de parte de ella la colaboración y contribución como contraparte a la solución de los déficits de diversa índole, estableciéndose una nueva relación Municipio- Comunidad.

---

# CONCLUSIONES GENERALES DEL SEMINARIO

---

---

## **Informe de Relatoría**

---

*Mario Rosales y Rosa González*

---

## **El centralismo entraba el desarrollo, la descentralización lo estimula**

---

**El centralismo no produce desarrollo y equidad, ni siquiera para quienes aparentemente se favorecen por la concentración.**

---

1.- Los países latinoamericanos están fuertemente centralizados. Han concentrado su población, su producción y las decisiones políticas en las grandes ciudades, particularmente en las capitales. Chile es un claro ejemplo de esta situación: durante mucho tiempo se ha centralizado el poder político y económico, las oportunidades culturales, el control de las instituciones y empresas públicas y privadas, la capacidad de decisión de las inversiones y del gasto público en su capital. Los dramáticos resultados están a la vista, Santiago es hoy una ciudad con un exceso de población, poluída y con índices crecientes de desocupación y delincuencia. El centralismo no produce desarrollo y equidad, ni siquiera para quienes aparentemente se favorecen por la concentración.

2.- Por el contrario, al observar el mundo desarrollado se verifica una clara correlación entre descentralización y desarrollo. Los países europeos y América del Norte muestran economías de mercado pujantes y administraciones públicas descentralizadas. A modo de comparación, podríamos afirmar que, mientras en el mundo desarrollado el gasto de los gobiernos locales alcanza y muchas veces supera el tercio del gasto fiscal total, en América Latina generalmente no llega a ser la décima parte de los recursos movilizados por el Estado.

## **El municipio modernizado es el instrumento principal de la descentralización**

3.- El Municipio es una antigua institución latinoamericana. Fue en los cabildos donde se gestaron las independencias nacionales. El Municipio está conformado por un territorio (comuna, cantón, provincia, distrito), una población organizada en múltiples instituciones y una administración que actúa como gobierno local.

---

El objeto principal del Municipio es promover y facilitar la actividad creativa y productiva de la gente en beneficio de todos, es decir, ser un canal efectivo de participación. Por esta última razón, el Municipio, es, sin duda, una institución clave para la descentralización.

4.- No obstante, en la actualidad, los gobiernos locales muestran múltiples fallas que deben ser corregidas. Los municipios deben ser fortalecidos mediante acciones de mejoramiento de: i) sus capacidades políticas, como instrumento de la participación ciudadana; ii) su situación fiscal, desarrollando mejor sus habilidades para obtener y movilizar recursos; y iii) su funcionamiento como administrador, contribuyendo a que la ciudadanía reciba mejores y oportunos servicios.

5.- El Municipio debe estar al servicio del sector privado, concebido este como expresión de la ciudadanía -empresa privada, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, universidades, otros agentes- que conforman el tejido vivo de la comunidad local.

6.- Según estimaciones del Banco Mundial, a finales de la presente década, en América Latina, cerca del 90% de la población pobre vivirá en zonas urbanas. La rápida afluencia de personas hacia las ciudades está creando presiones tremendas por empleo y múltiples servicios así como por el cuidado del medio ambiente. Los escasos recursos disponibles para enfrentar estas tremendas presiones hacen necesarios gobiernos locales mucho más efectivos que los actuales.

7.- En el pasado se ha llevado a cabo, en varios países de América Latina, programas de apoyo al Municipio. La mayor parte de las veces, éstos se han quedado en la constitución de nuevas entidades que se han encargado de "formalizar" la dependencia de los municipios de las fuentes de financiamiento fiscal centralizadas. Los escasos logros se han quedado en la realización de ciertas obras de infraestructura básica, pero no se ha llegado a realizar proyectos que impulsen el crecimiento económico de las comunidades locales.

---

**El objeto principal del Municipio es promover y facilitar la actividad creativa y productiva de la gente en beneficio de todos, es decir, ser un canal efectivo de participación.**

---

---

**Los actuales vientos de cambio -democráticos y descentralizadores-, deben posibilitar procesos de modernización y desarrollo institucional de las Municipalidades.**

---

Los actuales vientos de cambio -democráticos y descentralizadores-, deben posibilitar procesos de modernización y desarrollo institucional de las Municipalidades. Este debe ser concebido como un cambio de actitudes que permita un mejoramiento de las habilidades gerenciales locales para lograr una mayor participación ciudadana a través de las organizaciones comunitarias, de los empresarios privados y de otros agentes para hacer realidad la democracia y el desarrollo locales.

---

**La modalidad actual del desarrollo económico y social hace necesaria la colaboración activa y creativa de los sectores público y privado en el nivel local.**

---

### **El municipio y el sector privado en el desarrollo local**

8.- El Municipio, en tanto gobierno local, puede contribuir de manera importante al desarrollo económico de su localidad. Su acción debe ser facilitadora del quehacer de los agentes privados. La modalidad actual del desarrollo económico y social hace necesaria la colaboración activa y creativa de los sectores público y privado en el nivel local.

Ejemplos de acciones facilitadoras del Municipio: establecer la vocación económica de su región; proveer o ayudar a proveer de infraestructura y servicios para sostener las actividades productivas; cuidar y normar la preservación del medio ambiente; velar por la integridad espacial (urbano/rural) del desarrollo; incentivar y canalizar la participación y la concertación de todos los agentes sociales en los planes de desarrollo; compatibilizar el desarrollo local con el regional, orientar la educación técnica vocacional en función de las necesidades de desarrollo; promover, asistir y capacitar a los pequeños productores y unidades económicas informales.

---

**Los municipios deben contribuir a la implantación de empresas y su desarrollo creando incentivos de localización, limitando regulaciones excesivas y ayudando a mejorar la infraestructura y los servicios necesarios.**

---

9.- El sector privado puede contribuir de manera decisiva al desarrollo en la medida en que libere toda su potencialidad. El sector público local tiene mucho que ganar con esta colaboración y debe actuar facilitando las acciones de desarrollo emprendidas por el sector privado, es decir, por la empresa productiva, las organizaciones comunitarias, los centros educacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes.

---

Es conveniente simplificar y mantener en el tiempo las normas que regulan la instalación y funcionamiento del sector privado; entregar información clara sobre la situación (y carencias) del Municipio para estimular la cooperación privada; definir objetivos estratégicos locales mediante una planificación participativa.

10.- La empresa privada es la palanca principal del desarrollo económico de las localidades. Los municipios deben contribuir a la implantación de empresas y a su desarrollo creando incentivos de localización, limitando regulaciones excesivas y ayudando a mejorar la infraestructura y los servicios necesarios. La comunidad y la empresa privada pueden contribuir, asociándose, para una mejor dotación de obras y el mejoramiento de los servicios.

Ejemplos: pago puntual de los tributos por la ciudadanía, los aportes voluntarios y el emprendimiento directo de obras, la administración privada de servicios públicos, la asociación con el Municipio en programas de educación técnica, contribución del sector privado al financiamiento de obras mediante bonos de desarrollo local.

11.- La dirección municipal debe ser concebida como una forma de gerencia. El alcalde -que es el poder ejecutivo a nivel local y que no debe ser entrabado en esta función (Vicuña)- y los directivos municipales deben actuar como gerentes públicos movilizados de la creatividad, iniciativa y recursos de la comunidad para el logro de las finalidades de desarrollo local. La búsqueda de efectividad en la gestión municipal puede ser mejorada, por ejemplo, con la presencia de gerentes profesionales en la dirección municipal.

12.- Una de las funciones principales del Municipio, aunque poco destacada y comprendida, es la de educar a la comunidad. Estas actividades pueden ir desde el mejoramiento de la conciencia cívica ciudadana -mediante campañas de salubridad y preservación del medio ambiente- hasta el desarrollo de programas de capacitación técnica de la fuerza de trabajo local en conjunto con la empresa privada.

---

**El alcalde y los directivos municipales deben actuar como gerentes públicos movilizados de la creatividad, iniciativa y recursos de la comunidad para el logro de las finalidades de desarrollo local.**

---