

PN-ABZ-650

92430

MEMORIA
SEMINARIO - TALLER INTERNACIONAL

FORMACION
RECURSOS HUMANOS
PARA
UN MUNICIPIO MODERNO

VIÑA DEL MAR, 10 - 11- 12 Y 13 de Marzo de 1992



Acto Inaugural
del Seminario Taller,
Viña del Mar

1.0	PRESENTACION	5
2.0	DISCURSOS CEREMONIA INAGURAL	
2.1	Discurso Inaugural Sr. Claudio Lapostól Maruejous Presidente de CORCHILE	7
2.2.	Discurso Sr. Curtis Kaaman Embajador de los EE.UU. de América en Chile	10
2.3	Discurso Sr. Gonzalo Martner Fanta Subsecretario de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, Chile	12
3.0	LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO MODERNO	
3.1	Marco de Referencia Sr. William H. Yaeger	17
4.0	FUNCIONES POLITICAS	
4.1	Relación entre los niveles de Gobierno Saúl Ramirez, Alcalde de Laredo, Texas	25
4.2	Funciones Políticas Frank Abeyta, City Manager de Flagstaff, Arizona	27
4.3	Experiencias en el Municipio de Cartagena de Indias Nicolás Curi Vergara, Alcalde de Cartagena de Indias, Colombia	29
4.4	Experiencia en el Municipio de Tabio Ricardo Zornoza, ex Alcalde de Tabio, Colombia	32
4.5	Experiencias en la Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra Percy Fernández, Alcalde de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia	34
5.0	FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS	
5.1	Consideraciones Generales Marino Henao, ex Director de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia	37
5.2	Responsabilidades de un City Manager Peter Vargas, City Manager de Laredo, Texas	41
5.3	Estrategias Operativas en el Municipio de Cartagena de Indias Nicolás Curi Vergara, Alcalde de Cartagena de Indias, Colombia	43
5.4	Proyecto Municipal en Chile Raul Baglioli, Jeje Departamento Estudios Municipales, Ministerio del Interior, Chile	45
6.0	FUNDACIONES RELACIONADAS CON LA PRESTACION DE SERVICIOS Y LA OBRA PUBLICA, CON LOS SERVICIOS ASISTENCIALES Y CON EL ESTIMULO AL CRECIMIENTO	
6.1	Conceptualizaciones sobre el Gobierno Municipal Justo Aguilar, Director Escuela Administración Municipal Costa Rica	51
6.2	Regulaciones y Sistemas Operativos Marino Henao, ex Director de la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia	59

TEMARIO

6.3	Aspectos Legales del Municipio de U.S.A. William Yaeger, Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (U.S.A.I.D.)	59
6.4	Programas de Asistencia Social Frank Abeyta, City Manager de Flagstaff, Arizona	61
6.5	Características del Municipio Chileno Víctor Maldonado, Ministerio del Interior, Chile	62
6.6	Servicios Traspasados a la Gestión Municipal Julio Ruiz, Ministerio del Interior, Chile	64
6.7	Fomento Municipal del Desarrollo Económico y Social Mario Rosales, (IULA - CELCADEL)	66
6.8	Actividades de Fomento de un Municipio José Antonio Ojeda, Assistant Country Manager Metropolitan Dade County, Miami, Florida	68
6.9	Promoción Industrial Saúl Ramírez, Alcalde de Laredo, U.S.A.	71
7.0	<u>Áreas de Competencias Profesionales y Técnicas</u>	
7.1	Optimización del Recurso Humano Municipal Mariano Rosales (IULA - CELCADEL)	73
7.2	Requisitos Técnicos y Morales del Recurso Humano Municipal Elizabeth Keller, Subdirectora de ICMA	77
7.3	Eficiencia y Profesionalismo en la Administración Municipal José Antonio Ojeda, City Manager de Miami, Florida	79
7.4	Los Asuntos Financieros del Municipio Peter H. Vargas, City Manager de Laredo, Texas	80
7.5	La Ciudad Educadora Ricardo Zornoza, ex Alcalde de Tabio, Colombia	82
	<u>Área de Atributos Personales</u>	
7.6	Disposiciones Legales del Municipio Chileno para los Recursos Humanos Rodrigo Pineda, Ministerio del Interior, Chile	84
7.7	El Código de Ética Elizabeth Keller, Vicepresidente de ICMA	87
7.8	Cualidades del Administrador Municipal José Antonio Ojeda, Assistant County Manager Metropolitan Dade County, Florida	89
7.9	Una Experiencia en Organización Municipal Percy Fernandez, Alcalde de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia	91
7.10	El Municipio Anterior, Actual y Futuro Jorge Caro, Ministerio del Interior, Chile	93
	7.11 Formación Profesional de los Administradores Públicos Marino Henao, ex Director Escuela de Administración Pública de Colombia	94

Entre los días 10 y 13 de marzo de 1992 se realizó en la ciudad de Viña del Mar, Chile, el Seminario-Taller Internacional denominado "FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA EL MUNICIPIO MODERNO".

Dicho evento contó con el patrocinio de la Oficina Regional de la Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (RHUDO S.A.) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); con el auspicio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile; y la Organización de la Corporación para la Regionalización de Chile CORCHILE y la INTERNATIONAL CITY MANAGER ASSOCIATION (I.C.M.A.), convirtiéndose en un evento de trascendental importancia en el ámbito de traspaso de conocimientos y experiencias en la administración de diversos municipios de nuestro continente.

Este encuentro de connotados especialistas y autoridades municipales y gubernamentales, tuvo como propósito analizar y discutir las responsabilidades que en la actualidad - en momentos de cambios acelerados como los que experimentan los países de América Latina - debe cumplir "El Nuevo Municipio", el que si bien requiere contar con autoridades elegidas democráticamente (representativo) y estar vinculado con la comunidad (participativo), necesita no sólo cambios legislativos, sino también disponer de un nuevo funcionario municipal, con claridad absoluta de sus funciones, responsabilidades y compromisos, y que posea una serie de habilidades y condiciones humanas, éticas y profesionales. Esta situación nos obliga a pensar en la urgente necesidad de crear estructuras adecuadas de formación y capacitación para este funcionario, por lo que este Seminario se avocó al análisis de tres elementos principales:

- Cuáles son estas funciones;
- Cuáles son esos requisitos humanos, éticos y profesionales; y
- Cuáles podrían ser las opciones institucionales, financieras y académicas para la formación de personal municipal en todos sus niveles.

1.0 PRESENTACION

“ Este encuentro de connotados especialistas y autoridades municipales y gubernamentales, tuvo como propósito analizar y discutir las responsabilidades que en la actualidad - en momentos de cambios acelerados como los que experimentan los países de América Latina - debe cumplir “El Nuevo Municipio”

”

El Seminario-Taller contó con la presencia de destacados expositores de países latinoamericanos y de los Estados Unidos, quienes expusieron sus experiencias municipales, sumándose así a los aportes que autoridades y expertos chilenos presentaron en el Plenario de este evento.

Las presente publicación financiada íntegramente por RHUDO S.A., no es más que la recopilación de los textos grabados durante el desarrollo de los temas que se enuncian en el Índice, en un trabajo conjunto realizado por C.E.V., COREM, CORQUINTA, y la Universidad de Aconcagua, todas entidades de la V Región y miembros activos de CORCHILE.

Las entidades organizadoras agradecen a cada una de aquellas personas que desde distintas trincheras luchan arduamente por esta causa, y que a no mediar su destacada y silenciosa labor, este Encuentro no habría sido posible, y de manera muy especial a todas las autoridades que prestigiaron con su presencia la realización del evento; entre otros, el Embajador de Los Estados Unidos de América en Chile, Sr. Curtis Kaaman; el Subsecretario Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Sr. Gonzalo Martner Fanta; el Presidente de la Corporación para la Regionalización de Chile, Sr. Claudio Lapostol Marvejouls; el Alcalde de la ciudad de Viña del Mar, Sr. Víctor Henríquez Garat; la Sra. Vicepresidenta de la International City Managers Association, Sra. Elizabeth Keller; el representante de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos en Chile, el Sr. Paul Fritz; el Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica RHUDO S.A. de la U.S.A.I.D., Sr. William Yaeger; distinguidas autoridades del Gobierno Central; Honorables representantes del Poder Legislativo; destacados Alcaldes y expertos en Desarrollo Urbano de Chile, países latinoamericanos y de los Estados Unidos de América; representantes de diversas colectividades políticas, gremiales y empresariales de las diversas Regiones del país; rectores y académicos de universidades regionales; y diversas personalidades del acontecer nacional.

Las organizaciones auspiciadoras desean precisar que este documento recoge fielmente la memoria del Seminario - Taller Internacional "Formación de Recursos Humanos para el Municipio Moderno".

Por su mismo carácter de memoria de un evento y, a pesar del trabajo normal de edición, resultan inevitables algunas redundancias, cierta yuxtaposición de conferencias e intervenciones de panelistas, así como giros, expresiones y orden de exposición propios del lenguaje oral pues, efectivamente, el documento se ha extraído directamente de las grabaciones del Seminario.

Es un privilegio iniciar con estas palabras el Seminario Taller Internacional Formación de Recursos Humanos para un Municipio Moderno.

Primero que nada, permítanme contarles algo sobre los regionalistas y por qué estamos tan interesados en el tema, que hoy nos reúne en esta hospitalaria Región.

La Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE), es una Corporación de derecho privado que no persigue fines de lucro y que cuenta con personalidad jurídica.

Su objetivo principal es promover el desarrollo armónico e integral de nuestro territorio, fomentando la regionalización y descentralización del país, buscando que el crecimiento y el progreso regional y nacional sean equilibrados y equitativos en todos los aspectos.

CORCHILE fue creada en 1984 por las principales Corporaciones privadas regionales existentes, por Universidades regionales y Asociaciones Gremiales, siendo la impulsora la Corporación para la Regionalización del Bío Bío, CORBIOBIO.

El objetivo común de todas estas instituciones fue y continua siendo, trabajar por la descentralización económica y administrativa del país, para revertir la sistemática y desproporcionada concentración de recursos en la capital, lo que va en desmedro de las regiones, del uso de los recursos y de la calidad de vida de todos los chilenos.

Desde el comienzo de sus actividades CORCHILE ha realizado múltiples actividades, dirigidas a informar y fomentar el interés de la opinión pública nacional y regional, sobre la necesidad de profundizar el proceso de regionalización y descentralización en Chile, como una forma efectiva de lograr el uso óptimo de los recursos, abrir espacio a la iniciativa de las personas, proceder con equidad y propender a un desarrollo armónico del país.

La Corporación ha realizado, en diferentes ciudades del país, nueve Jornadas Nacionales de Regionalización, en las que se han congregado representantes de organismos y personas provenientes de todos nuestro territorio, con el propósito de analizar y estudiar iniciativas que sirvieran como planteamientos, o elementos de juicio, para proponer a la consideración de las autoridades.

Han sido miembros de CORCHILE los que han expresado ideas originales, como el traslado de la sede del Congreso Nacional a Valparaíso, o la necesidad de que las regiones obtuviesen personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, aspectos hoy contemplados en las nuevas normativas sobre regiones y municipios.

Así mismo, miembros de CORCHILE han elaborado numerosos documentos y editado libros sobre el tema de la regionalización, muchos de ellos como aporte o resultado de las intervenciones que en diferentes paneles, mesas redondas, conferencias, seminarios o jor-

2.0 CEREMONIA INAUGURAL

2.1 Discurso del señor Claudio Lapostól, Presidente de CORCHILE.

“
Desde el comienzo de sus actividades CORCHILE ha realizado múltiples actividades, dirigidas a informar y fomentar el interés de la opinión pública nacional y regional, sobre la necesidad de profundizar el proceso de regionalización y descentralización en Chile, como una forma efectiva de lograr el uso óptimo de los recursos, abrir espacio a la iniciativa de las personas, proceder con equidad y propender a un desarrollo armónico del país.

”

“

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 cuán pocas de esas lecciones aprendidas se han convertido en lecciones aplicadas.

”

nadas han expuesto funcionarios, técnicos y expertos nacionales o extranjeros, académicos, empresarios, dirigentes sindicales, políticos, parlamentarios y otros.

Un aporte importante fue el Documento propuesto por CORCHILE, denominado: Marco Jurídico para un Proceso de Descentralización Administrativa, entregado al Gobierno, al Senado y a la Cámara de Diputados, para el estudio de las Reformas Constitucionales y Legales iniciadas en 1991.

Como información relevante, relacionada con las actividades realizadas, mencionaré finalmente la organización y participación de CORCHILE en el Seminario Taller y Simposio Internacional “Nuevas Estrategias Municipales frente a los desafíos del Desarrollo Local”, efectuado en Jahuél en mayo de 1991. A este Seminario concurren representantes de once países y de las más diversas actividades. Fue muy exitoso y a mí me hizo empezar a aprender desde su inicio.

Efectivamente, en su discurso durante la ceremonia inaugural el señor William Yaeger, Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica, RHUDO S.A., de la USAID, dijo: “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 ingenieros, arquitectos, sociólogos, científicos políticos; todos han tenido algo que decir.

Y esto está bien, pues 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 acción más 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 cuán 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 de 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 común.

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 funcional 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 el corto plazo.

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

Estas palabras del señor Yaeger condensan aspectos básicos sobre democracia, participación, descentralización y eficacia.

Destacan la importancia fundamental de buscar y lograr una administración municipal eficaz, profesional, técnicamente preparada, con un soporte ético que la haga transparente y le permita lograr la cooperación y el apoyo de los ciudadanos.

Estas ideas son las mismas que promueve CORCHILE, por ello hemos trabajado para realizar el Seminario en Jahuel y, ahora para llevar a cabo el Seminario que hoy iniciamos.

Creemos que definir las funciones del municipio moderno y formar profesionales que se desempeñen eficientemente en la administración comunal son tareas de gran importancia, que nos permitirán aplicar técnicas de administración probadas, eficaces y transparentes, para administrar mejor nuestros recursos, con la participación de los ciudadanos.

Las Universidades regionales y CORCHILE están preparadas para impulsar este proceso.

Agradezco, en nombre de los regionalistas, al Gobierno, a la Embajada de los EE. UU., a AID, ICMA, RHUDO, CEV, COREM y CORQUINTA el apoyo y trabajo realizados, que han hecho posible este Seminario.

También la presencia de las autoridades nacionales y regionales y, especialmente el apoyo dado por el Embajador de los EE. UU., señor Curtis Kamman y del Director de AID en Chile señor Paul Fritz.

Muchas Gracias.

“

Creemos que definir las funciones del municipio moderno y formar profesionales que se desempeñen eficientemente en la administración comunal son tareas de gran importancia, que nos permitirán aplicar técnicas de administración probadas, eficaces y transparentes, para administrar mejor nuestros recursos, con la participación de los ciudadanos.

”

2.2 **Discurso del señor
Curtis Kaaman,
Embajador de los Estados
Unidos de América en Chile.**

66

La Agencia para el Desarrollo Internacional estima que hacia el término de esta década, más de un 80 por ciento de la población de Sudamérica vivirá en centros urbanos. De igual manera, el Banco Mundial proyecta que a fines de siglo, cerca del 90 por ciento de los pobres de América Latina - es decir, gente que vive con un nivel de ingreso meramente de sobrevivencia - residirá en ciudades y pueblos.

99

E Es un placer para mi, estar aquí esta tarde con el propósito de participar en la inauguración de este seminario sobre "Recursos Humanos para un Municipio Moderno". En los últimos años el mundo ha sido testigo del regreso a los valores democráticos y la libertad; libertad de los mercados así como también libertad de participación política y de expresión.

Algunos pensábamos que debíamos enfrentar una condición permanente de Guerra Fría. Pero de pronto nos encontramos viviendo en la época de la Post Guerra Fría, en la cual la democracia y el desarrollo económico seguramente serán los temas dominantes. El contenido de este seminario tiene una relación directa con estos dos temas. Ni el desarrollo económico ni la democracia pueden ser impuestos por un solo gobernante, oligarquía o ideología monolítica. Para tener éxito, deben competir una variedad de ideas y métodos.

A menudo vemos que es la voluntad de la gente lo que marca la diferencia. Y esa voluntad debe expresarse por medio de las decisiones cotidianas y las acciones a través de las cuales un gobierno y su gente resuelven los problemas a nivel local. El buen funcionamiento de las municipalidades es esencial para la autosustentación de la democracia y el desarrollo, del mismo modo que lo es el buen funcionamiento de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial a nivel nacional.

La Agencia para el Desarrollo Internacional estima que hacia el término de esta década, más de un 80 por ciento de la población de Sudamérica vivirá en centros urbanos. De igual manera, el Banco Mundial proyecta que a fines de siglo, cerca del 90 por ciento de los pobres de América Latina - es decir, gente que vive con un nivel de ingreso meramente de sobrevivencia - residirá en ciudades y pueblos. El rápido y creciente flujo de población hacia las ciudades está creando nuevas demandas de servicios urbanos e infraestructura. Al mismo tiempo, la conciencia pública acerca de la necesidad de manejar los problemas del medio ambiente urbano es mayor ahora que en cualquier otra época de la historia.

Hoy, más que nunca, las políticas macroeconómicas disciplinadas y un sector público eficiente son necesidades ineludibles para cualquier nación que aspire a lograr un estándar internacional de éxito. Los gobiernos locales deben ser crecientemente innovadores y capaces de administrar los limitados recursos, tanto humanos como financieros. Yo estoy seguro que dentro de los tres próximos días una cantidad de experiencias útiles e ideas para mejorar la efectividad de los gobiernos locales serán presentadas y discutidas. Sin duda, la dinámica positiva que puede crearse a través de una mayor colaboración entre el sector público y privado emergerá como un tema que requerirá una permanente atención. En los Estados Unidos, los gobiernos locales han llegado a convertirse en eficientes socios del sector privado en la solución de problemas locales. La experiencia de trabajo conjunto entre el sector público y privado en áreas tales como el crecimiento económico, oferta de servicios, y mejoramiento del manejo del medio ambiente representa una nueva dimensión la cual, espero, podrá enriquecer sus discusiones y deliberaciones.

Yo no pretendo sugerir que los Estados Unidos ofrezca una fórmula mágica para los gobiernos municipales. Si algo se puede decir, es que el rango y variedad de enfoques sobre el gobierno local en los Estados Unidos es tal vez, algo no igualado por ningún otro país del mundo. Sin embargo, existen algunos principios comunes que a mi juicio, deberían ser adoptados por los gobiernos locales elegidos si quieren ser efectivos:

- Primero: Debe existir un sano respeto pluralismo. Los puntos de vista de las minorías deben ser escuchados e incorporados. Actitudes como "gánalo-todo" o "piérdelo-todo" deben ser puestas de lado.

- Segundo: Las autoridades municipales deben tener acceso a los mejores profesionales y técnicos disponibles. Los problemas que enfrentan las municipalidades hoy en día son demasiado grandes para ser resueltos por equipos poco calificados.

- Tercero: Debe cultivar y mantener acciones orientadas al diálogo con empresas locales y líderes del sector privado.

- Cuarto: Debe haber transparencia en la toma de decisiones, un liderazgo que se caracterice por altos estándares éticos, y un procedimiento para la inversión de los recursos que contemple rigurosos sistemas de control administrativo y financiero.

Desde afuera, Estados Unidos como potencia mundial, es juzgado frecuentemente por los éxitos o fracasos de su política exterior. Sin embargo, la fuerza interna de los Estados Unidos, nace del natural respeto por el pluralismo a nivel local. Como país, hemos descubierto que las iniciativas individuales y las energías de la comunidad prosperan bajo un sistema descentralizado de gobierno.

A medida que Chile avanza en su transición hacia una plena democracia y mayor descentralización, es muy apropiado que este seminario se realice aquí en Valparaíso. Pronto, los nuevos gobiernos municipales elegidos en Chile se verán enfrentados con muchos de los problemas discutidos en este seminario. Estoy muy complacido que mi Gobierno, a través de A.I.D. y su Oficina Regional para la Vivienda y Desarrollo Urbano, con sede en Quito, hayan podido contribuir a este importante proceso apoyando la realización de este seminario. Permítanme desearles unos tres días muy fructíferos que los prepararán para servir a la población más exigente del mundo ...la comunidad compuesta por sus vecinos.

Gracias.

Desde afuera, Estados Unidos como potencia mundial, es juzgado frecuentemente por los éxitos o fracasos de su política exterior. Sin embargo, la fuerza interna de los Estados Unidos, nace del natural respeto por el pluralismo a nivel local. Como país, hemos descubierto que las iniciativas individuales y las energías de la comunidad prosperan bajo un sistema descentralizado de gobierno.

2.3 Discurso del señor Gonzalo Martner Fanta, Subsecretario de Desarrollo Regional

Un postulado fundamental en el programa de gobierno del Presidente Alwyn lo constituye la democratización integral de la sociedad chilena, unida a la descentralización gradual del poder, en términos de establecer una participación amplia y efectiva de la ciudadanía en la generación de las autoridades y en la concreción del compromiso patriótico por hacer realidad la aspiración de una sociedad más libre y equitativa en nuestro país.

El proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades forma parte de este esfuerzo sostenido de democratizar la institucionalidad heredada del régimen anterior, constituyendo al mismo tiempo una de las más sentidas demandas de participación ciudadana, bases todas de un avance decisivo hacia la consolidación del sistema democrático.

En este contexto, la democratización cabalmente entendida supone básicamente la concurrencia de tres elementos, a saber:

A) La elección de las autoridades por voluntad popular genuinamente representada.

Sería inconcebible que esta aspiración, ya reflejada a nivel nacional en las elecciones presidencial y parlamentaria, no tuviera el necesario correlato a nivel comunal, donde la municipalidad constituye la expresión institucional más próxima a la base social y, por ende, la que mayormente incide en aspectos importantes de su vida cotidiana;

B) El reconocimiento y estímulo a la participación social organizada, de modo que cada chileno y chilena interesado en manifestar sus opiniones y legítimas inquietudes como parte de un sector de la sociedad, disponga de cauces efectivos para hacerse oír por las autoridades y coadyuvar con éstas en la realización de programas de bien público, y

C) El restablecimiento de un razonable equilibrio de atribuciones entre los órganos del poder público, en términos tales que ninguno de ellos su pedite a los demás ni escape al control y veredicto de la voluntad soberana.

En este contexto, absolutamente sentido y asumido por el Gobierno Democrático, estimo necesario resaltar ciertas ideas esenciales que inspiran y fundamentan la reforma municipal.

1.- Cabe destacar la importancia de la generación de las autoridades municipales por sufragio universal, genuina expresión de todo sistema que se aprecie de democrático, aspiración que no sólo es compartida por la mayoría de los chilenos si no también, por los altos sectores políticos del país.

2.- Se pretende motivar una sana politización del quehacer municipal, entendida como el involucramiento de la ciudadanía en el manejo de la cosa pública, que se expresa tanto a través de la generación por sufragio popular de las autoridades, alcalde y concejo municipal, como por medio de la participación de la

comunidad organizada a través del concejo económico y social comunal. Así, se intenta conjugar los objetivos de democratización política con los de participación social.

3.- Se procura tener presente el compromiso asumido para con la sociedad chilena, no sólo por el gobierno en ejercicio si no también por los tres candidatos presidenciales durante el último acto eleccionario, en el sentido de contar cuanto antes con autoridades elegidas en todas las comunas del país. Tales elecciones no pueden posponerse más allá de lo razonable, ya que un planteamiento que subordine la fecha de los comicios a las consideraciones de cálculo político es inconciliable con un auténtico comportamiento de consecuencia democrática y sobre todo, una irreverencia hacia el sentir tan claramente mayoritario de la ciudadanía en tal sentido.

El proyecto de ley, en concreto, incorpora a la definición de municipalidades la calidad de corporaciones autónomas de derecho público, de conformidad a lo preceptuado por el nuevo texto constitucional. Asimismo, se señala que las autoridades máximas de la municipalidad son el alcalde y el concejo, estableciéndose además el consejo económico y social comunal, de carácter consultivo. Modificaciones todas que alteran sustancialmente la actual institucionalidad municipal y que son consecuentes con la idea ya expresada de una mayor democratización y participación en el ámbito local.

Así, la iniciativa legal sustituye el actual Título III, que regula los concejos de desarrollo comunal, estableciéndose en su lugar el concejo municipal como órgano normativo, resolutivo y fiscalizador de la actividad municipal. Este estará integrado por miembros elegidos por votación directa, mediante un sistema de representación proporcional, que durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

En lo que respecta al alcalde, se considera que éste debe ser un genuino representante de los vecinos de la comuna, por ello se establece que será elegido como tal el concejal que obtenga el 35 % de los sufragios válidamente emitidos y siempre que pertenezca a la lista más votada.

Se ha considerado conveniente restablecer el sistema de representación proporcional que permite la presencia en el concejo de las diversas corrientes de opinión, partidos políticos e independientes significativos de la comuna, en el entendido de que dicha instancia debe ser integradora de las mayorías y minorías existentes en la comuna.

Al efecto, se introduce un nuevo título referido a las elecciones municipales que regula con una normativa especial la elección de concejales, haciendo aplicable por vía supletoria la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios.

Del mismo modo, se propone introducir algunas enmiendas en el título que regula los plebiscitos comunales y que dicen relación con las materias susceptibles de ser plebiscitadas, los órganos competentes para solicitarlos y sus efectos.

Cabe destacar, por otra parte, que en materia electoral el texto definitivamente aprobado por el Congreso constituye el reflejo del acuerdo político suscrito en agosto de 1991 entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Sin embargo, el texto sufrió algunas modificaciones en relación al tratamiento de los independientes, como consecuencia del requerimiento interpuesto por doce senadores en contra del proyecto y que, respecto de este punto, el tribunal acogió.

En este contexto, el Ejecutivo, no obstante discrepar del contenido del fallo, recogió plenamente lo resuelto por el tribunal, haciendo uso el Presidente de la República de la facultad de veto que le asiste para corregir las observaciones de inconstitucionalidad declaradas, no obstante haber asumido legítimamente, y con firme convicción, la defensa de la tesis recogida en definitiva sólo por el voto de la minoría de la sentencia; defensa que se asumió con el propósito de cautelar la prístina configuración que debe caracterizar a los distintos actores en los procesos electorales, intentando evitar así, en el caso concreto, la desnaturalización doctrinaria e histórica de la institución independientes, que puede afectar seriamente la base de sustentación del sistema electoral en su conjunto. Espíritu que por lo demás sustentó desde un principio el Ejecutivo y que se refleja ya en el mensaje del "Proyecto de Ley Municipal" al contener éste disposiciones que consagraban, en favor de los partidos políticos e independientes, el derecho a subpactar en un sentido amplio, limitado sólo por el principio inspirador de cautelar siempre el inequívoco carácter individual de los independientes; por ser éstos esencialmente distintos de los partidos políticos, por su irrenunciable autonomía, por la constante tradición legal en su tratamiento, por un claro ejercicio del derecho a sufragio, en suma, por la integral transparencia del sistema electoral en su conjunto, elementos todos sustentantes de la fe pública en esta materia y que en tal virtud el Gobierno debía dejar clara constancia histórica de una convencida posición de principios.

Finalmente, cabe destacar que el proyecto de ley en comento sólo contiene las reformas sustanciales a la actual normativa municipal, reservándose el Ejecutivo, para un futuro proyecto de ley, las restantes modificaciones a la ley orgánica constitucional de municipalidades, complementarias de las contenidas en esta iniciativa.

RENTAS MUNICIPALES

Estimamos que la ley de rentas municipales debe ser una herramienta eficaz en el logro de una real descentralización del país a nivel comunal.

Las razones son las mismas que motivan el proceso local de descentralización :

- A) Considerar que es preferible el tratamiento local de los problemas locales, para poder aplicar con la mayor eficiencia posible los fondos disponibles allí donde se necesitan, y
- B) La necesidad de contrarrestar los desequilibrios sociales y espaciales, en procura de un desarrollo socio-económico equilibrado y armónico.

En este sentido, la necesidad de modificar la Ley de Rentas Municipales y la Ley de Impuesto Territorial se ve corroborada por los hechos. Una comparación entre el período en que han estado vigentes y el período anterior, permite comprobar un aumento considerable de los recursos del sector municipal. Sin embargo, un

análisis más detallado desde 1988 a la fecha, permite añadir dos circunstancias.

En segundo lugar, con el correr del tiempo el fondo común municipal ha ido perdiendo su carácter redistributivo. En las comunas con mayor riqueza territorial, el crecimiento de sus recursos es muy superior al del resto de los municipios, con lo cual se llegará a una situación en la que un número muy reducido de comunas tendrán recursos suficientes y el resto mostrará graves problemas de financiamiento, ya no para invertir en obras nuevas, si no, incluso, para asegurar su funcionamiento básico. Tal situación obliga al Gobierno Central a acudir en auxilios periódicos de estos municipios.

Por otra parte, en la actualidad las municipalidades administran la salud primaria, la educación municipalizada y algunos establecimientos menores en situación irregular. Sin embargo, tanto por la modalidad en que se traspasaron estos servicios, como por los problemas de gestión que en ciertos casos se han presentado, los municipios han ido acumulando año a año un creciente déficit en educación y salud.

En este contexto, las proposiciones del proyecto de ley están orientadas a que el financiamiento del sistema municipal satisfaga los siguientes objetivos:

- A) Posibilitar un flujo de recursos que permita solventar la realización de las actividades municipales, de acuerdo a las funciones que la ley orgánica municipal le asigna y con un grado creciente de autonomía local en la administración de los ingresos.
 - B) Perfeccionar los mecanismos de redistribución de los ingresos municipales aminorando, de mejor manera, las diferencias que se producen en los ingresos, debido a los distintos niveles de desarrollo relativo de las diferentes municipalidades del país.
 - C) Asegurar que quienes reciben directamente un beneficio paguen los impuestos progresivos correspondientes, de acuerdo a la capacidad de pago y sin exenciones injustificadas.
 - D) Tender a la simplificación del hoy engorroso sistema de imposición local, simplificando la labor administrativa de los funcionarios y mejorando el sistema de aplicación y cobro de los impuestos y tasas.
- Por último, quisiera mencionar ante ustedes nuestros esfuerzos por mejorar las remuneraciones del personal municipal.

En cumplimiento de los compromisos suscritos entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores del sector municipal el 8 de noviembre pasado, se ha acordado, después de numerosas reuniones de trabajo, el siguiente procedimiento a seguir en esta materia:

- 1°.- Enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a mejorar las remuneraciones correspondientes a los grados más bajos (20° al 13°) de la escala municipal, de acuerdo a la siguiente tabla:

(a la vuelta)

Grados E. M.	Sueldo Base Ac.	Sueldo Base Prop.	Difer.	Compl. Asig. Municipal	Total Benef.
13	43.808	43.808	0	1.000	1.000
14	40.856	40.856	0	2.000	2.000
15	38.395	38.395	0	2.000	2.000
16	31.997	31.997	0	3.000	3.000
17	31.008	31.008	0	4.000	4.000
18	26.089	28.589	2.500	4.500	7.000
19	24.610	24.610	0	7.000	7.000
20	19.645	22.645	3.000	6.000	9.000

Este beneficio alcanzará a casi 17.000 personas, correspondientes a un 70 % del total de funcionarios municipales y permitirá garantizar una equivalencia aproximada entre las remuneraciones mínimas vigentes en el sector municipal y las de la administración central.

2°.- Crear, como parte de la misma iniciativa legal, una asignación de antigüedad para el sector municipal, en las mismas condiciones que en el sector regido por la escala única de sueldos. Este beneficio consiste en una asignación correspondiente a un 2 % del sueldo base por cada bienio (dos años) servidos por el funcionario en el mismo grado, con un tope de 15 bienios.

En la aplicación inicial de este beneficio se reconocerá excepcionalmente, la totalidad de los bienios de servicios en la municipalidad desde la entrada en vigencia de las actuales plantas municipales, en 1981.

3°.- Los beneficios contemplados en los dos puntos anteriores tendrán vigencia a contar del 1° de febrero de 1992.

4°.- Con el objeto de permitir la aplicación de estos mejoramientos por parte de las municipalidades, el Gobierno efectuará un aporte destinado a financiar parcialmente su costo, el que deberá ser absorbido completamente por las municipalidades dentro de un plazo de tres años.

5° Enviar al parlamento, dentro del primer semestre de 1992 otro proyecto de ley, destinado a permitir la aplicación de nuevas plantas municipales de personal. Uno de los objetivos fundamentales de este proyecto será permitir la existencia de una adecuada carrera funcionaria para el personal municipal.

6° El personal municipal afiliado al antiguo sistema previsional será incluido en el proyecto que elimina el sistema de treintavos en el cálculo de las pensiones de los funcionarios públicos.

7° Para regularizar la administración de personal en las municipalidades se estudiará la posibilidad de limitar la contratación de personal permanente de las plantas municipales.

Los gigantescos avances de las tecnologías modernas, la rápida expansión del acervo de la información científica y el profundo excepticismo respecto de las estructuras, los valores y las instituciones sociales, han sido evidentes, hasta para el conservador más casual de las últimas décadas.

El que demos nuestra aprobación o no, a este cambio tan rápido, es verdaderamente irrelevante. En último término se está dando y tenemos que aprender a vivir con él. Más exactamente: tenemos que aprender a dirigir este cambio si queremos vivir con cierto grado de satisfacción, significado y utilidad.

Para América Latina, en particular, el proceso de cambio es más dramático y significativo.

Los componentes demográficos, ecológicos, económicos, políticos y sociales, están sufriendo transformaciones violentas, que generan preocupación entre los gobernantes, estudiosos y la ciudadanía en general.

Se avanza y se retrocede, se logran conquistas y se padecen derrotas, sin embargo el balance final hace albergar esperanzas, porque el continente siempre ha sabido restañar sus heridas y avanzar.

Dos de estos cambios, de hondo significado, son el rápido crecimiento urbano de los países del continente y el retorno a la democracia participativa.

EL CRECIMIENTO URBANO

La población urbana de América Latina ha crecido a un ritmo mucho más elevado que la población rural, sobre todo si la comparamos con la de los países industrializados de cualquier signo político; en consecuencia el índice de urbanización de muchos países latinoamericanos es, bajo cualquier ángulo que se le estudie, más elevado que el de los países industrializados.

Por otro lado, en la mayoría de nuestros países, el fenómeno de la expansión metropolitana ha sido intenso; es decir se ha acentuado la concentración de la población y de las actividades productivas, en una o dos ciudades principales.

La urbanización en América Latina es un fenómeno preocupante por su carácter explosivo, lo cual queda de manifiesto al considerar que, entre 1960 y 1990, la población urbana de la región pasó de 106 a 336 millones de personas; o sea, del total de habitantes de la región, las ciudades contenían el 49% en 1960 y el 72% en 1990.

3.0 LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO MODERNO

3.1 MARCO DE REFERENCIA

WILLIAM H. YAEGER,
DIRECTOR DE LA OFICINA
REGIONAL DE VIVIENDA
Y DESARROLLO URBANO
PARA SUDAMÉRICA
DE LA U.S.A.I.D.

“
Se avanza y se retrocede, se logran conquistas y se padecen derrotas, sin embargo el balance final hace albergar esperanzas, porque el continente siempre ha sabido restañar sus heridas y avanzar.

”

“

En el curso del desarrollo histórico, no ha habido otras sociedades que hayan llegado a exhibir relaciones urbano rurales como las que ocurrieron en América Latina, lo que obliga a considerar no sólo la relación campo-ciudad, sino también la que se da dentro de la gran metrópoli.

”

En el curso del desarrollo histórico, no ha habido otras sociedades que hayan llegado a exhibir relaciones urbano rurales como las que ocurrieron en América Latina, lo que obliga a considerar no sólo la relación campo-ciudad, sino también la que se da dentro de la gran metrópoli. La urbanización latinoamericana se caracteriza por una serie de rasgos alarmantes:

- Población urbana sin comparación con el nivel productivo del sistema.
- Ausencia de una relación directa entre empleo industrial y urbanización, pero con enlace entre la producción industrial y el crecimiento urbano.
- Aceleración creciente del proceso de urbanización.
- Falta de empleo y de servicios para nuevas masas urbanas y, en consecuencia, refuerzo de la segregación ecológica de las clases sociales y polarización del sistema de estratificación, en lo que atañe al consumo.

EL RETORNO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Con relación al segundo elemento, el retorno a la democracia participativa, se plantea en la actualidad una ruptura progresiva con los viejos modelos de centralización gubernamental, dentro de un marco más amplio de democratización de los países latinoamericanos, a través del cual se devuelve a la ciudadanía (expresada en su más directa y pura representatividad: el Municipio) el derecho y el deber de solucionar los problemas de sus comunidades y de buscar el desarrollo, como gestión, en todo y para todos.

La devolución de responsabilidad, recursos y autoridad a las regiones, las ciudades y las comunidades, se está viendo ahora como el camino más eficiente para enfrentar las actuales exigencias y los futuros retos que plantea el crecimiento urbano.

Sin embargo existe el peligro de crear una nueva modalidad de centralismo, esta vez regional o municipal, si se instaura la idea de que solamente el gobierno local puede dar, a las aglomeraciones urbanas, las condiciones necesarias para una mejor calidad de vida de sus ciudadanos.

Por desconocimiento de otras modalidades administrativas, tanto como por falta de experiencia, se puede incurrir en el error de copiar los modelos operativos centralistas.

Paralelamente se está dando una modalidad nueva en América Latina, a nivel de los gobiernos locales, cual es la participación más democrática, de las diversas manifestaciones de la ciudadanía, en la administración de sus localidades.

Esto quiere decir que la iniciativa privada, expresada a través de empresas lucrativas, como también de otro tipo de organizaciones, tiene su lugar en la lucha por hacer de las ciudades latinoamericanas, sitios dignos y productivos, ambientes propicios para los ciudadanos, fuentes de trabajo y de productividad, bastiones de crecimiento económico y social.

La descentralización que se inicia cubre varias dimensiones:

- La descentralización política, que es una dimensión vinculada con la democratización;
- La descentralización espacial, que posee un trasfondo económico de estímulo a las inversiones, pero que implica la generación de una nueva capacidad de gestión de las organizaciones públicas y privadas y, particularmente, de los municipios, para cooperar en el desarrollo económico de un espacio físico-territorial determinado;
- La descentralización administrativa, que es la transferencia, a los gobiernos locales, de las responsabilidades de planear, administrar y decidir acerca de la colocación y generación de los recursos.

CONSECUENCIAS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

El explosivo crecimiento urbano latinoamericano; el restablecimiento de la democracia, en países que habían sufrido la imposición de regímenes de facto durante las décadas de los sesenta y setenta; así como la apertura al debate, en los países con sistemas democráticos de mayor vigencia (adquiriendo conciencia sobre las limitaciones, el desgaste y, aún, el agotamiento de estos sistemas, por la mantención de esquemas centralizadores como, también, por la insuficiencia de mecanismo idóneos de participación, de las comunidades mismas, para la satisfacción de sus necesidades y expectativas sociales) han abierto nuevos caminos para el rescate de la institución municipal como célula básica de las organizaciones nacionales.

Pero estas corrientes continentales que propenden a una mayor autonomía y fortalecimiento del sistema municipal y su revitalización democrática, implican que se hace necesaria una mayor capacidad para conducir el desarrollo económico, para atender las necesidades de las comunidades y para administrar el aparato burocrático propio y necesario, a nivel de los gobiernos locales.

Así, en el verdadero concepto del término "descentralización" el proceso debería cumplir con cierto elementos fundamentales:

- La existencia, a nivel subnacional, de entidades territoriales como gobierno propio y no como simples agentes desconcentrados o administrativos de nivel superior.
- La capacidad para autodeterminar sus formas de funcionamiento, sus estructuras organizativas, sus sistemas administrativos, sus procedimientos operativos y sus instrumentos de acción.
- La disponibilidad, no condicionada, de recursos propios; el ejercicio delimitado de control por las instancias superiores de gobierno, y
- La definición clara de las funciones que deberá cumplir para satisfacer las demandas locales, así como para impulsar el desarrollo económico en su circunscripción territorial.

Lamentablemente, varias décadas de centralismo y dependencia, han atrofiado la capacidad de los municipios, en la mayoría de

“

Lamentablemente, varias décadas de centralismo y dependencia, han atrofiado la capacidad de los municipios en la mayoría de los países latinoamericanos, y al referirse al municipio no se hace como si se tratara de un ente abstracto sino de los recursos humanos que lo componen.

”

“

En un lugar común, en los diagnósticos realizados sobre entidades municipales latinoamericanas, señalan que el personal que en ellos labora adolece de elementales conocimientos para el buen manejo de la institución. Y adicionalmente, esos mismos diagnósticos, recomiendan esfuerzos de formación y capacitación del recurso humano.

”

los países latinoamericanos, y al referirse al municipio no se hace como si se tratara de un ente abstracto sino de los recursos humanos que lo componen.

En un lugar común, en los diagnósticos realizados sobre entidades municipales latinoamericanas, señalan que el personal que en ellos labora adolece de elementales conocimientos para el buen manejo de la institución. Y adicionalmente, esos mismos diagnósticos, recomiendan esfuerzos de formación y capacitación del recurso humano.

Si a ello sumamos las perspectivas del futuro, las necesidades son ahora más apremiantes debido al cúmulo de responsabilidades que deberán asumir los gobiernos locales, para poder hacer frente a sus responsabilidades. Los esfuerzos de formación y capacitación deberán ser algo más que los meritorios, pero insuficientes eventos de corto plazo; se requieren programas de formación del más alto nivel para crear una auténtica profesionalización del recurso humano.

En los regímenes centralistas, donde la mayoría de las posibilidades de solución se encontraban por encima del municipio, la autoridad y los funcionarios se convirtieron en meros espectadores casi impotentes o, cuando más, en intermediarios oficiosos de las demandas locales ante el poder central.

En los regímenes descentralizados, a los que se pretende llegar, la autonomía local robustecida dispone de recursos humanos capaces de hacer frente a las demandas sociales.

Y esta capacidad debe y puede ser concebida a través de esfuerzos de formación sostenidos, profundos y de alto nivel que permitan, en el transcurso del próximo decenio, la generación de profesionales municipales.

ACCION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La mayoría de los organismos multilaterales y bilaterales que prestan su asistencia a los países en vías de desarrollo, vienen apoyando el proceso de democratización que se ha manifestado en toda América Latina en la última década y, en particular, en lo que se relaciona con el respaldo a la descentralización gubernamental que, en cierta forma, es una consecuencia de este proceso.

Esta devolución de responsabilidades al gobierno local que guarda relación con el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades a su cargo, ha encontrado con frecuencia, en la mayoría de los países, que el funcionario municipal, en general, adolece de las condiciones de formación necesarias para el desempeño eficiente de sus funciones y la eficacia en el logro de los objetivos que son el producto de sus responsabilidades.

Como reacción a lo descrito estos mismos organismos, con la colaboración (en algunos casos) de instituciones nacionales de fomento y desarrollo municipal, han organizado programas de capacitación de corto plazo (cursos, seminarios, talleres) que de alguna manera han logrado las metas inmediatas: iniciar el diálogo sobre el tema de la descentralización y sus consecuencias para el municipio y transmitir conocimientos y tecnologías, adaptadas a la realidad municipal.

Sin embargo es necesario un esfuerzo de mayor alcance y de más largo plazo en sus efectos, con beneficios que fortalezcan, de una manera efectiva, el proceso a través de los próximos años.

Un esfuerzo que permita la profesionalización del funcionario Municipal, que abra nuevos campos laborales, atractivos, en esta parte de la estructura de gobierno de los países en vías de desarrollo y que permita abrigar esperanzas, frente a las enormes responsabilidades que habrá que asumir en los próximos decenios, como consecuencia del proceso de urbanización del continente.

El municipio, entidad preponderantemente urbana, deberá estar más preparado para asumir las responsabilidades que emanan de los factores mencionados: el crecimiento urbano, de los países de la región, que trae como consecuencia un aumento en el volumen y complejidad de los problemas que deberá enfrentar y el reasumir las funciones de conductor del desarrollo local, en un mundo cambiante, de alta tecnología, para lo cual se requieren conocimientos y habilidades específicas.

EL ANALISIS DE LAS NUEVAS NECESIDADES

Iniciada ya la década de los noventa y acercándonos al siglo XXI, se hace imperioso el análisis del tipo de formación (en administración pública a nivel municipal) necesaria para enfrentar dificultades que, no solamente a nivel local sino también regional y nacional, se interponen en el desarrollo de los países que conforman esta parte del continente.

Se debe reconocer que existe un nuevo escenario que constituye un reto para los administradores locales de América Latina, el cual genera, a su vez, necesidades que hacen indispensable que, en el ejercicio de la administración pública, se incorporen nuevas metodologías, conocimientos y habilidades que permitan percibir e identificar los potenciales de todos los recursos, dentro del complejo mosaico de un país, así como las dificultades y deficiencias que se interponen en la búsqueda de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

Parte de ese nuevo escenario es que, durante la década del 70 al 80, profundas transformaciones en la economía mundial acabaron con las supremacías económicas, generando nuevas circunstancias, mientras que - por otro lado - los regímenes de facto tuvieron que ceder su lugar a gobiernos democráticamente elegidos.

Al presente la economía mundial tiene más actores y las relaciones entre ellos son increíblemente complejas, como consecuencia de la revolución científico-tecnológica que se está dando en la actualidad. Así una decisión, tomada por un funcionario de alto nivel y sin cosmovisión, afecta una cadena compleja del sistema con graves consecuencias.

El proceso de democratización, que se ha manifestado en toda la América Latina, trata de hacer llegar sus vientos renovadores, a través de la descentralización gubernamental, hacia el gobierno local.

“ Se debe reconocer que existe un nuevo escenario que constituye un reto para los administradores locales de América Latina, el cual genera, a su vez, necesidades que hacen indispensable que, en el ejercicio de la administración pública, se incorporen nuevas metodologías, conocimientos y habilidades...”

”

¿A qué se reduce, entonces, la administración pública y, en particular, la administración municipal? ¿Cuál es su significado trascendente?

Lamentablemente, a administrar el presente y de forma bastante mediocre; a no tener visión de futuro, salvo en extrañísimas excepciones; a lo que algunos autores denominan, de manera peyorativa, el presentismo.

Sin embargo, debemos reconocerlo, todavía somos muy dados a las elucubraciones académicas, al análisis, a los diagnósticos acerca de los problemas y muy poco a dar el salto en la búsqueda de soluciones reales, prácticas y sencillas.

Y somos muy proclives, también, a formar profesionales orientados hacia la micro administración (con lo cual no quiero decir que no deben recibir la formación necesaria, para prepararse al máximo, en todas las técnicas necesarias para el desempeño de sus responsabilidades) y muy ignorantes en la macro administración, aquella que tiene que ver con una visión más amplia de las situaciones cotidianas y no cotidianas a las que debe hacer frente como sus responsabilidades propias.

Aspectos como las inextricables vinculaciones de lo político y lo técnico, como el balance de las consecuencias esperadas de las decisiones administrativas, son temas que poco se analizan en las aulas universitarias y en los eventos de entrenamiento y capacitación de corto plazo.

Y, es más, a veces nos parecen lejanos e irreales, en este ambiente y por poner algunos ejemplos, problemas como la lluvia ácida, la destrucción de la capa de ozono, la desertificación progresiva de amplias zonas del planeta y la destrucción sistemática de la selva tropical húmeda.

¿A qué se reduce, entonces, la administración pública y, en particular, la administración municipal? ¿Cuál es su significado trascendente?

Lamentablemente, a administrar el presente y de forma bastante mediocre; a no tener visión de futuro, salvo en extrañísimas excepciones; a lo que algunos autores denominan, de manera peyorativa, el presentismo.

Tenemos sobre nuestros hombros una pesada herencia luso-hispánica: la de ver al administrador público como el regulador, el normador, el que siempre está presente para indicar lo que no se debe hacer o no se puede hacer. Cuando, en realidad, lo que necesitamos son administradores impulsores del desarrollo, que sepan buscar la concertación de todos los recursos públicos y privados, por el bien de la sociedad.

El marco institucional que al presente existe, en la mayoría de los países de la región, se constituye en uno de los factores claves que generan la disfuncionalidad del actual sistema urbano, ya que los roles del gobierno central y local todavía no están claramente definidos y, por lo tanto, sería necesario llevar a cabo algunos cambios y transformaciones legales y, en ciertos casos, constitucionales, como parte de la estrategia urbana nacional.

Muchas de las ciudades latinoamericanas padecen los efectos de los conflictos de jurisdicción y de una confusa mezcla de responsabilidades, en lo que se relaciona con la gestión urbana, la administración de los servicios básicos y el estímulo al crecimiento. Esto genera efectos negativos en las economías locales y, aún, nacionales.

Por eso adquiere una importancia inusitada, porque podríamos afirmar - sin temor a equivocarnos - que en una región, que se caracteriza por ser preeminentemente urbana, sus sistemas serán en el futuro obstáculos o acicates del desarrollo económico.

Los cambios a los que hemos hecho referencia tienen que ver con ese marco institucional; el cual está señalando la necesidad de conceder un papel significativamente más importante al gobierno local y una mayor participación de la iniciativa privada y las organizaciones comunitarias en el manejo de los sistemas urbanos.

Estamos hablando, entonces, de cambios en la estructura misma del gobierno local y de su status institucional. Ello incluye, definitivamente, un replanteamiento en los niveles de decisión político-institucional, en sus sistemas administrativos y en la gestión financiera municipal.

Sin embargo una mayor autonomía de las instituciones de gobierno local, no implica que el gobierno central se despoje de su autoridad para establecer límites, sino más bien que se reserva aquellos campos de acción en los que el interés nacional se sobrepone al local, por una parte, o, aquellos, en los que la envergadura de los esfuerzos no están al alcance de la administración local, por otra parte.

La descentralización es un "continuo" en el cual la decisión política y la capacidad de gestión local determinan su extensión y su intensidad.

La independencia del gobierno local, frente al central, para seleccionar a sus funcionarios; la autoridad para decidir la cantidad y calidad de los servicios públicos, sin aprobación previa del gobierno central; la proposición de sus ingresos propios que se destinará a la inversión en los servicios urbanos básicos; el nivel de autoridad que posea para establecer tasas impositivas y cobrarlas, así como para determinar el costo de los servicios públicos y, la autoridad que posea, para aceptar, rechazar o modificar planes de instituciones del gobierno central para construir obras de infraestructura urbana o rural, son algunos ejemplos que nos permiten dimensionar, de inmediato, hasta qué punto puede llegarse en el proceso de descentralización.

Este proceso de transformación institucional, en el que se ven envueltos la mayoría de los países latinoamericanos, en la actualidad, obedece a un fortalecimiento democrático largamente deseado por sus ciudadanos. Y una de sus manifestaciones más importantes es, precisamente, no quedarse en la democracia representativa, sino avanzar hacia una auténtica democracia participativa.

Esa participación ciudadana se expresaría, precisamente, en la posibilidad de convertirse en actores realmente activos de las decisiones que tienen que ver con los destinos de su localidad. No solamente eligiendo a las autoridades locales de forma directa, sino exigiendo participación democrática, mediante mecanismos simples, en las decisiones de importancia.

Se puede ser presa fácil de la falacia de creer que, a través de modificaciones legales o constitucionales, está resuelto el problema. Esta transformación requiere de algo más que un marco jurídico necesario, de por sí, para permitir la acción. Requiere de una nueva conciencia ciudadana, de educación cívica y de una transformación profunda en el recurso humano que tiene bajo su responsabilidad el gobierno local.

Aspectos como el planeamiento estratégico, la movilización de recursos financieros, la producción de servicios básicos urbanos,

“ Se puede ser presa fácil de la falacia de creer que, a través de modificaciones legales o constitucionales, está resuelto el problema. ”

”

la regulación de tasas de impuestos, el presupuesto y la contabilidad, el seguimiento, supervisión y evaluación de la gestión y la capacidad de respuesta de la comunidad deben ser incorporados, técnicamente, en la gestión urbana municipal.

Este Seminario-Taller, al cual hemos sido convocados, tratará de plantear precisamente el análisis y discusión de las funciones propias de un municipio moderno, el tipo de recursos humanos que necesita para llevar a cabo estas funciones y, lo que es más difícil, las diversas opciones que pueden llevarse a cabo en la formación del recurso humano municipal.

El propósito final es que, todos juntos, encontremos algunas conclusiones y recomendaciones, que podamos expresar a nivel regional, como una llamada de atención a todos aquellos que, de buena fe, impulsan el proceso democratizador de la región y el fortalecimiento municipal, pero que, a veces, olvidan que la gestión la realizan hombres y mujeres ubicados en estas instancias locales de gobierno. Y que los cambios legales, por sí solos, no son garantía de una buena gestión, sino, más bien, el recurso humano profesionalizado, debidamente capacitado y con una vocación democrática de servicio.

4.0 FUNCIONES POLITICAS

4.1 RELACION ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO

SAÚL RAMÍREZ, ALCALDE DE LAREDO, TEXAS.

La presente discusión hace referencia a la relación existente entre los niveles de gobierno, saber: nacional o federal, estatal y municipal.

Los niveles de gobierno están conformados por los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Los sistemas de control limitan los poderes de las tres divisiones de gobierno. Los poderes del gobierno federal están limitados por la doctrina de apropiación de las leyes y las regulaciones federales, la prioridad de cumplir las leyes del Estado y las del municipio.

El gobierno federal tiene poderes señalados y no poderes heredados; ejerce su poder específico, más que actuar por el bienestar público en general.

Los poderes del gobierno del Estado pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El gobierno del Estado y sus subsidiarios tienen poderes limitados.

- En general, los gobiernos locales y estatales son reconocidos por detentar el poder político. El Estado es quien, en realidad, se encarga de trabajar con los municipios. - Las Cortes Federales no dictan leyes estatales, solamente las revisan. Cuando un ciudadano considera que una ley es injusta o inconveniente puede recurrir a dichas Cortes y solicitar su revisión.

- Las labores de los estados son de supervisión más que de ejecución propiamente dicha. Tienen la responsabilidad de hacer informes sobre inspecciones realizadas a los municipios. En Laredo, por ejemplo, el gobierno estatal identificó un problema de aguas servidas; su acción no se limitó a la detección del problema sino que, incluso, presentó alternativas de solución y consiguió los recursos necesarios para financiar dicho proyecto.

Respecto del gobierno local o municipal, podemos decir que su poder es soberano; el gobierno local tiene la facultad de promulgar leyes siempre y cuando estas estén de acuerdo con las disposiciones que el gobierno federal establece.

Los poderes de la ciudad son de ordenar y establecer reglamentos, ordenanzas o leyes que estén en armonía con la Constitución Nacional y las leyes de cada estado. Los siguientes ejemplos muestran el alcance de estos poderes: - En el caso del Estado de Texas, éste puede adquirir propiedades a través de las Cortes Federales, cuando sus propietarios se resisten a venderlas.

- Un municipio puede extender su área de responsabilidad en lo que a crecimiento de las ciudades se refiere, y así controlar la

El sistema político en Laredo está en manos la comunidad. Esto se puede ilustrar con el caso de la construcción de un nuevo centro cívico, del cual el administrador y las oficinas involucradas presentaron el plan de financiamiento, ubicación y características de la construcción. El cabildo decidió apoyar esta obra, pero para autorizar su ejecución convocó previamente a un referéndum; este último buscaba que la decisión final de la construcción fuera la manifestación real de la voluntad de la comunidad y no del alcalde, regidores o del administrador.

””

planificación, limitar las actividades ilegales que surjan incluso más allá de la circunscripción de dicho municipio, etc.

- La forma como están definidas las relaciones inter-gubernamentales, autoriza a un municipio a tener contacto con uno o varios estados para llegar a acuerdos sobre diferentes proyectos. En el caso de Laredo, el municipio concluyó recientemente con México el tercer cruce internacional (Laredo tiene tres puentes: dos construidos en coordinación con el Estado de Tamaulipas y el Gobierno Federal Mexicano; el tercero se realizará en coordinación con el Estado de Nueva Orleans y el Gobierno Federal Mexicano).

El cabildo o concejo de la ciudad está conformado por el Alcalde, que es elegido por todo el pueblo, y ocho miembros, que se eligen por distrito, cada uno representando un área del municipio.

El período de los alcaldes es de cuatro años y un alcalde no puede postularse para más de dos períodos.

En el caso de Laredo, el cabildo tiene la responsabilidad de revisar el presupuesto anual del municipio, cobrar impuestos sobre las propiedades ubicadas dentro del municipio; controlar la planificación municipal y determinar su factibilidad.

El alcalde se limita a presidir las reuniones del cabildo, votar en caso de empate entre los regidores; dirigir la política del pueblo como autoridad electa por el municipio.

Dentro de la administración, existe el cargo de gerente o administrador; este es elegido por votación del cabildo. La permanencia en dicho cargo depende de la aprobación del cabildo al trabajo desarrollado por el administrador. La función de éste gerente es la de contratar el personal necesario para el funcionamiento del municipio o despedir el que no se requiera.

El requisito esencial para desempeñar el cargo de administrador es el de poseer un mínimo de tres años de experiencia previa. El gerente puede crear o suprimir departamentos u oficinas siempre y cuando cuente con la aprobación del cabildo; puede además hacer cambios entre los diferentes departamentos y contratar o despedir personal.

El sistema político en Laredo está en manos de la comunidad. Esto se puede ilustrar con el caso de la construcción de un nuevo centro cívico del cual el administrador y las oficinas involucradas presentaron el plan de financiamiento, ubicación y características de la construcción. El cabildo decidió apoyar esta obra, pero para autorizar su ejecución convocó previamente a un referéndum; este último buscaba que la decisión final de la construcción fuera la manifestación real de la voluntad de la comunidad y no del alcalde, regidores o del administrador.

Existe un total de 26 a 28 comités en los cuales la ciudadanía participa de las decisiones relacionadas con el desarrollo del municipio, como por ejemplo: aeropuertos, auditoría, etc.

El municipio es el lugar donde se establecen las relaciones con el Estado para coordinar el desarrollo. En el caso de Laredo, por ser municipio fronterizo, existe un departamento de relaciones internacionales, el cual es esencial para el desarrollo local.

En el tema sobre funciones políticas, a tratar en el presente punto, se consideran los siguientes aspectos:

1. Las relaciones entre el gobierno municipal o comunal con las distintas instancias políticas de gobierno; las relaciones inter-municipales; las de organizaciones gubernamentales, comunitarias y empresariales y las del municipio con el ciudadano.
2. Las estrategias para que el vínculo comunidad - alcalde pueda convertirse en un bloque de fuerza ante las autoridades provinciales, regionales o nacionales.
3. Las formas como la inter-relación directa y la participación de la comunidad permiten que se ejerza un control positivo de vigilancia sobre los funcionarios elegidos.
4. Los mecanismos de comunicación que se deben establecer para fomentar la participación comunitaria en la toma de decisiones municipales.

Para que las relaciones prosperen y se desarrollen, debe establecerse un sentimiento de confianza mutua; dicho sentimiento es indispensable para que las relaciones sean duraderas y beneficiosas para ambas partes.

La confianza entre las diferentes organizaciones se puede establecer de diversas maneras; una de ellas puede ser discutiendo los temas de preocupación mutua, incluyendo puntos de acuerdo y de desacuerdo. Una comunicación directa puede ser lograda en reuniones formales o informales, en las cuales se tratan y resuelven los problemas. Esta estrategia toma tiempo y en algunos casos es costosa, pero los resultados son importantes y valiosos.

El gobierno nacional tiene una visión y una responsabilidad más amplia que la de los gobiernos locales. Sin embargo, los municipios están en mayor contacto con la ciudadanía y, en consecuencia, son los que tienen el mayor deber de representarlo.

En U.S.A. de manera generalizada se piensa que la entidad gubernamental de un nivel más alto desconoce siempre las necesidades y preocupaciones de los grupos ajenos a su esfera. Existe además desconfianza mutua entre las entidades gubernamentales; lo que hace que, con la pretensión de proteger los derechos de las personas representadas en cada nivel, dichas entidades traten de imponer medidas para vigilarse mutuamente.

Con la interacción constante por parte de la comunidad, pueden lograrse óptimas relaciones alcalde - ciudadano, lo cual incide en que las necesidades primordiales de éste último puedan ser atendidas. Si un mecanismo de este tipo no existe, es difícil lograr una buena relación, sin despertar cierta incredulidad.

La única manera de superar esta falta de fé es tomando la iniciativa en la implementación de algunas de las peticiones comunitarias. Una forma de mejorar las comunicaciones consiste en promover reuniones de interacción en las distintas vecindades, propiciadas por el gobierno municipal.

4.2 FUNCIONES POLITICAS

FRANK ABEYTA,
CITY MANAGER
DE FLAGSTAFF, AZ.

“

El gobierno nacional tiene una visión y una responsabilidad más amplia que la de los gobiernos locales. Sin embargo, los municipios están en mayor contacto con la ciudadanía y, en consecuencia, son los que tienen el mayor deber de representarlo.

”

“

Las iniciativas empresariales e industriales, también juegan un papel positivo en el éxito de un municipio. Frecuentemente estos sectores tienen la experiencia que el municipio requiere para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo económico o de servicios.

”

La implementación de comisiones compuestas de ciudadanos ha sido de mucha utilidad. Estas comisiones realizan trabajos de investigación en áreas o proyectos específicos, haciendo recomendaciones al alcalde y al concejo municipal. Las comisiones son órganos consultivos sin poder de decisión, de allí que la decisión final esté en manos del concejo.

Actualmente en Flagstaff, Arizona, funcionan las siguientes comisiones, compuestas cada una de siete miembros voluntarios de la comunidad: embellecimiento, turismo, desarrollo económico, aeropuerto, planificación y construcción, tránsito, arte y cultura. Existen otras comisiones pero las anteriormente mencionadas son las más activas.

El alcalde de la ciudad es el presidente del concejo pero tiene la misma autoridad que cualquier otro miembro del mismo. El alcalde es también el representante oficial de la ciudad, de allí que le corresponda recibir y atender funcionarios visitantes, asistir a ceremonias y funciones oficiales y comunitarias, etc.

La manifestación de las distintas posiciones políticas en un municipio se da cuando las decisiones de los funcionarios elegidos son dadas a conocer a la ciudadanía, y ésta expresa su descontento o satisfacción.

Las ciudades pueden convertirse en vigilantes efectivos del sistema político si conocen el funcionamiento de la estructura política. Esto significa que si el gobierno quiere ser representativo, debe dar participación abierta y clara a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Este mecanismo de apertura a la participación ciudadana produce, en algunos casos, gran alarma; especialmente cuando la misma ciudadanía desconoce los pro y contras de asuntos de interés general. Hace varios años el Estado de Arizona adoptó la Ley de reuniones con libre acceso del público; desafortunadamente el gobierno estatal no cumplió con esta imposición debido a la desconfianza de éste respecto de las entidades gubernamentales fuera de su control. Los municipios de Arizona han tratado de presionar al gobierno estatal para que aplique dicha ley pero no ha sido posible lograrlo.

Las iniciativas empresariales e industriales también juegan un papel positivo en el éxito de un municipio. Frecuentemente estos sectores tienen la experiencia que el municipio requiere para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo económico o de servicios.

Las universidades también prestan una asistencia académica valiosa al municipio. Desafortunadamente el personal universitario no siempre tiene la experiencia práctica sobre la administración de una entidad gubernamental o una empresa particular; sin embargo ellos hacen un aporte teórico importante.

El municipio puede lograr muchas mejoras utilizando los mecanismos de participación comunitaria. Antes de emprender cualquier iniciativa, el municipio debe priorizar las tareas más importantes a realizar; la comunidad es quien debe determinar los objetivos de las tareas con el fin de obtener los cambios y mejoras anhelados por el municipio.

Descentralización, municipalización, autonomía, regionalización, participación comunitaria, etc. son palabras que se utilizan frecuentemente desde hace algún tiempo sin que su significado sea entendido plenamente.

El proceso de descentralización y autonomía local se inició en Colombia en el año 1986, con las leyes 11 y 12 del mismo año y no precisamente con la reciente reforma constitucional que se adelantó en el país. A pesar de que dicho proceso comenzó hace siete años puede decirse que aún hay un largo camino que recorrer.

La transición de un municipio, con un alcalde nominado por decreto, a un municipio con un alcalde electo popularmente, muestra realidades diferentes, dos mundos distintos, y situaciones nuevas que se comenzarán a ver en países como Chile donde este esquema está empezando a funcionar. Cuando el alcalde era nombrado por decreto, obedecía al mandato de la autoridad superior, que en el caso de Colombia era el gobernador del departamento.

Antes de la vigencia de la nueva Constitución, Colombia estaba dividida en departamentos, intendencias, comisarías y municipios. Con la aplicación de la nueva Constitución se modificó la división territorial del país y hoy sólo existen departamentos y municipios; dentro de la perspectiva de una mayor autonomía también se habla de regionalización.

Además de la división departamental y municipal, se conservan divisiones como las de áreas metropolitanas, en donde ciudades grandes se unen a municipios vecinos para resolver conjuntamente sus problemas; este mecanismo de solución de problemas podría, en ciertos casos, generar un nuevo centralismo.

El centralismo en Colombia ha existido de manera descendente; la nación centralizó la acción de los departamentos, el departamento hizo lo mismo respecto del municipio, y el municipio centralizó al corregimiento.

Otra figura que persiste es la de asociación de municipios, en la cual varios municipios con problemas similares se asocian para resolver problemas comunes en aspectos como acueductos, alcantarillado, vías, etc; en las áreas de integración fronteriza, los municipios de distintos países se unen para resolver problemas comunes.

Hoy día, en Colombia, se habla de regionalización, sin embargo la Constitución habla de municipios, descentralización, autonomía local, etc. lo cual produce un caos conceptual y de manejo.

Inicialmente, cuando se aprobó la elección popular de alcaldes, se fijó un período de dos años sin reelección, el cual es en realidad tan corto que no permite hacer muchas cosas. La nueva Constitución amplió dicho período a tres años, también sin la posibilidad para el alcalde de ser reelecto.

4.3 EXPERIENCIAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS

NICOLÁS CURI VERGARA, ALCALDE DE
CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA

“
Antes de la vigencia de la nueva Constitución, Colombia estaba dividida en departamentos, intendencias, comisarías y municipios. Con la aplicación de la nueva Constitución se modificó la división territorial del país y hoy sólo existen departamentos y municipios; dentro de la perspectiva de una mayor autonomía también se habla de regionalización.
”

(Cartagena de Indias)... es una ciudad que fue declarada Patrimonio de la Humanidad, por su importancia histórica y cultural; esto exige un desarrollo urbano que la proteja, ya que su valor no es sólo patrimonio de la ciudad misma sino de Colombia y del mundo.

Desafortunadamente en Colombia se considera que el alcalde es responsable de todo, de los accidentes de tránsito, del progreso o estancamiento del municipio, etc. No existe la figura del administrador (city manager), lo que hace que toda la responsabilidad repose siempre sobre el alcalde; si en algún caso éste delega una o varias de sus funciones, continúa asumiendo toda la responsabilidad por los actos del delegatorio.

En el municipio colombiano el alcalde no es un rey con una corte de secretarios que le obedecen; la participación comunitaria es una figura que ha revolucionado la manera de dirigir el país, partiendo de la comunidad hasta llegar al municipio.

El centralismo en Colombia es culpable del retraso del país; el alcalde dependía negativamente del gobernador lo que hizo que se acuñaran frases tales como la de que en Colombia se hacían puentes donde no habían ríos. A su turno, el gobernador tenía una relación casi de súbdito respecto del presidente de la República. No podía hablarse entonces de relaciones alcalde - comunidad, lo que se manifestaba en una falta de responsabilidad frente a ésta última.

Hoy en día, las relaciones alcalde - comunidad son completamente diferentes; el alcalde de un municipio colombiano tiene las puertas abiertas para que la comunidad, atrasada generalmente en su desarrollo, se presente a discutir con él los problemas de interés local. Existe sin embargo una circunstancia que agrava este proceso, y es la de que casi siempre los problemas por resolver son muy antiguos, se cuenta con recursos limitados para su solución y los alcaldes y sus funcionarios no tienen preparación.

En Colombia los requisitos para ser alcalde o concejal son mínimos; se requiere ante todo ser ciudadano colombiano y existe el derecho de toda persona a elegir y ser elegido. Este escaso rigor de las normas presenta un problema fundamental que hace que puedan ser elegidos alcaldes analfabetos. En el transcurso del tiempo estos errores tendrán que corregirse y la Constitución y las leyes tendrán que ser reformadas.

Cartagena de Indias es una ciudad caribeña, con una configuración de ciudad lacustre, situada al extremo norte de Sud América y con una población de 70.000 habitantes. Ahora que se conmemora el Quinto Centenario del Descubrimiento de América puede decirse que Cartagena de Indias es una de las ciudades con mayor sello español; es una ciudad que fue declarada Patrimonio de la Humanidad por su importancia histórica y cultural, lo que exige un desarrollo urbano que la proteja, ya que su valor no es sólo patrimonio de la ciudad misma sino de Colombia y del mundo. A pesar de todas sus ventajas, la ciudad enfrenta cuatro grandes problemas, que se mencionarán a continuación.

De una parte la ciudad es turística, aspecto que ha desarrollado desde hace unos treinta o cuarenta años; en algunas cosas la ciudad se asemeja a Viña del Mar. De otra parte, la ciudad es una potencia industrial. Sin embargo, Cartagena es una ciudad de tugurios, fruto de la migración de los campesinos; la migración no puede ser atendida en lo que a empleo, servicios básicos, techo, etc. se refiere, lo que genera violencia urbana.

En Colombia existen distintos tipos de municipio: grandes, medianos, pequeños, atendidos o desatendidos, etc.

Cartagena de Indias es un municipio abandonado; los pueblos de la Costa Atlántica carecen de servicios públicos esenciales, de los cuales si disponen los municipios del interior del país. Esto es fruto del centralismo que siempre desatendió a las provincias; con el proceso descentralista esto ha cambiado, sin embargo los alcaldes están hoy día sometidos a la presión de las comunidades para que les resuelva todos sus problemas.

Durante la administración del Alcalde Sr. Curi, se diseñó y aplicó una figura de participación comunitaria, que vinculó a la empresa privada y a la comunidad y que permitió que ésta última participara en su propio desarrollo y en el mejoramiento de su medio.

A continuación se expondrá la situación de las relaciones entre el municipio colombiano de hoy con la Nación y con el departamento, como entes superiores.

El traslado de funciones conlleva al traslado de poderes. Cuando existe un proceso descentralista podemos constatar, de una parte, que quien ha detentado el poder por determinado tiempo puede resistirse a desprenderse de él; de otra parte, quien no ha tenido poder y llega a tenerlo tiende a sentirse desorientado y a no saber como usarlo.

En el caso de Colombia, los municipios no estaban preparados para asumir las responsabilidades derivadas de un esquema descentralista; el municipio tiene a su cargo la educación, salud, el tránsito, los puertos y aeropuertos, etc. (Cartagena es puerto aéreo, marítimo, fluvial y terrestre lo cual tiene ventajas y desventajas).

Las relaciones entre el municipio y el departamento no son las mejores; alcalde y gobernador actúan en una misma región, pero este último ya no tiene poder en las ciudades, lo que despierta envidias en ciertos casos. Durante la administración del Alcalde Cury cinco personas ocuparon el cargo de gobernador en un período de apenas dos años.

Cuando el alcalde era nombrado por decreto, éste sabía cuando entraba a ocupar el cargo pero no durante cuanto tiempo; bajo tal esquema la planificación estaba ausente y los intereses de los mandatarios eran distintos de los de la comunidad.

Así como la familia es la célula fundamental de la sociedad, el municipio es la célula fundamental del país. El país es el reflejo del estado de sus municipios. Si los 1.017 municipios que tiene Colombia tienen el común denominador de encontrarse en buena o mala situación, esto se reflejaría en la situación general del país.

En una época de transición política, social y económica, con cambios como el del proceso descentralista que comenzó hace siete años, los colombianos están siempre interesados en participar de intercambios donde puedan enriquecerse con la experiencia de otros y mostrar su propio aprendizaje respecto de dicho proceso.

4.4 EXPERIENCIA EN EL MUNICIPIO DE TABIO

RICARDO ZORNOZA, EX ALCALDE DE TABIO, COLOMBIA.

El Sr. Zornoza ha sido dos veces alcalde del municipio de Tabio, la primera como alcalde nombrado por decreto y la segunda como alcalde electo popularmente.

Tabio es un municipio con 16.000 habitantes, cercano a la ciudad de Bogotá, rico en pastos, ganado y fundamentalmente lechero. Varios factores han incidido en el desarrollo del municipio. Un primer aspecto a considerar fue el antiguo esquema centralista colombiano que hizo que el municipio de Tabio, como muchos otros, no fuera atendido en sus requerimientos generando esto un gran abandono. A comienzos del presente siglo Tabio era un municipio floreciente, culturalmente activo (con varias orquestas), donde la participación de la comunidad había hecho posible la construcción del hospital y del colegio. La centralización del estado en el manejo fiscal y la centralización de las oportunidades de desarrollo empobreció al municipio en sus recursos económicos y humanos ya que la gente capacitada emigró a las grandes ciudades en busca de mejores opciones; los alcaldes no tenían con qué ni con quien planear el desarrollo. Un segundo factor que agravó la situación fue la migración de los campesinos a la cabecera municipal; al momento de su fundación en 1.603 Tabio contaba con 500 habitantes pasando a 2.000 a comienzos de este siglo. El crecimiento de la población incidió en el debilitamiento de la estructura administrativa. Un tercer factor a considerar es el enfoque del desarrollo económico que considera al hombre como un recurso y no como un fin del desarrollo mismo, lo cual a tenido grandes implicaciones filosóficas que han afectado a Latinoamérica.

Un cuarto factor es el de los medios de comunicación local que perdieron su identidad, adoptando y proponiendo modelos de vida norteamericanos.

Los mecanismos y contenido de la información emitida por los medios de comunicación acabó con la libertad de opinión creando un auditor pasivo, un receptor de un caudal de mensajes. El tipo de información que se transmitía hacía que los ciudadanos estuvieran al corriente de los problemas internacionales más que de los problemas de su propia localidad.

Cuando el Sr. Zornoza llegó a Tabio a ejercer su cargo de alcalde, los titulares de la prensa nacional decían "Cómo agoniza Tabio", "Tabio no tiene nada que celebrar con 400 años de fundación", etc.

El municipio no disponía de vías pavimentadas, ni de servicios públicos como agua potable, matadero, etc.

En ese momento la izquierda tenía mucha fuerza en Colombia. Tabio ofrecía todas las condiciones propicias para la realización de marchas o protestas campesinas, para revolución con fusiles o con "buldozer" y trabajo.

Un quinto factor era el de la corrupción administrativa. El alcalde, que en ese momento era nombrado por el gobernador, debía responder, durante su mandato, a por lo menos 55 demandas ante la Procuraduría; estas demandas eran utilizadas como un mecanismo de

presión para que el alcalde no ejecutara obras a no ser que estas generaran alguna utilidad para los concejales o algún auditor. En dicho momento no existían mecanismos e instancias de planificación, la acción del alcalde se limitaba a “apagar incendios” o sea a atender solamente lo más explosivo. Un sexto factor era la escasez de recurso humano capacitado para asesorar al alcalde en su administración. El único apoyo del alcalde era la comunidad, la que siempre tiene una gran fuerza, y la que bien orientada, bajo una “pedagogía de los administrados”, podía ayudar a salvar a América Latina.

El estado general de descuido de la población era enorme, había polvo en el verano y lodo en el invierno, las casa sin veredas. Con muy poco dinero y a pequeña escala se comenzó a hacer la primera calle en una sola cuadra. Se diseñó también un proyecto de embellecimiento de la ciudad bajo un esquema que permitiera que el dinero quedara invertido en la misma ciudad y no en manos de los ingenieros, quienes venían con sus máquinas a pavimentar las ciudades, usando materiales ajenos a los de la región, y ante la mirada atónita de los campesinos. En tal proyecto se utilizaron los materiales de la localidad: ladrillos, piedras de río, etc., y la mano de obra fue suministrada por la comunidad con su propio trabajo. A partir de ese momento la gente empezó a movilizarse; cuando vieron que los beneficiarios del proyecto de la primera calle mejoraron su calidad de vida, empezaron a seguir el ejemplo. En un período de dos años la cabecera municipal estaba totalmente adoquinada con piedra y ladrillo. El comportamiento de los habitantes comenzó a cambiar y ya barrían de la calle hacía sus viviendas en lugar de hacer de la calle un basurero. Posteriormente se inició una campaña de pintura de las casas, induciendo si se quiere a una nueva cultura del color; el pueblo quedó bonito convirtiéndose en un modelo para el país y ganando incluso premios nacionales e internacionales.

Se podrían enumerar muchísimas de las obras que se hicieron durante ese período, pero no se trata de eso sino más bien de pensar en los administrados o sea en la comunidad. Vale la pena recordar una frase famosa del maestro Echandía quien decía: “Nuestra democracia es un orangután con saco de leva”.

Conseguir que la gente participara era una necesidad, sin embargo existían problemas mucho más profundos. Como alcalde, una persona puede decidir entre construir obras y puentes o lograr un perfil de alcalde ideal estudiando profundamente cual puede ser la orientación del trabajo.

De allí surgió la idea de la ciudad educadora. En el fondo era crear una pedagogía para la descentralización y la participación ya que el orden de las cosas no se da por un toque de varita mágica o por una disposición legal, sino por la existencia de la ley más un esfuerzo y un proceso educativo. En ese contexto se empezó a trabajar en Tabio y se comenzaron programas con jóvenes, que en Colombia son mayoría. Se desarrollaron programas de radio y televisión locales con jóvenes, para responder a los problemas de comunicación existentes.

“
Conseguir que la gente participara era una necesidad, sin embargo existían problemas mucho más profundos. Como alcalde, una persona puede decidir entre construir obras y puentes o lograr un perfil de alcalde ideal estudiando profundamente cual puede ser la orientación del trabajo.
”

4.5 EXPERIENCIAS EN LA ALCALDIA DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

PERCY FERNÁNDEZ, ALCALDE DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA, BOLIVIA

Bolivia es un país extremadamente centralista, dominado por una casta minera que sólo ha luchado por sus propios intereses.

En 1952 se produjo una revolución nacional dirigida por el MNR y por el Dr. Extensoro, quien fuera presidente durante tres o cuatro períodos y hasta hace poco tiempo. A partir de ese momento la situación de Santa Cruz y de toda la región cambió completamente.

La región de Santa Cruz ocupa casi una tercera parte del territorio nacional; es una zona plana, selvática, de clima cálido y está conformada por muchos pueblos que tienen la misma edad de la República o que incluso son anteriores a ella; por ejemplo, los pueblos del oriente fueron fundados por los españoles en la época de la colonia, antes de que existiera la República. Santa Cruz de la Sierra es la capital. Por estar totalmente aislada del resto del país, la ciudad desarrolló su vida de acuerdo con sus costumbres y cultura durante 400 años, de tal manera que se convirtió en un pueblo diferente; se puede constatar una mirada serena hacia el gobierno central y una actitud de la comunidad acorde con las características y el espíritu propios.

La comunidad de Santa Cruz se caracteriza por tener un espíritu rebelde y crítico, en oposición con la actitud sumisa de los pueblos del altiplano.

En Santa Cruz de la Sierra había una confianza enorme en las instituciones y en las personas que conformaban el gobierno, incluso cuando el prefecto o gobernador, que eran designados, venían de un lugar distinto.

Después de la guerra del Chaco algunas cosas nuevas surgieron en el país. Por motivos militares fue nombrado presidente un cruceño quien, antes de que lo mataran, dictó una ley sobre hidrocarburos; dicha ley establecía la participación de las regiones productoras en las utilidades de los campos petroleros. Con la muerte del presidente cruceño la ley durmió desde el año 38 al año 56, cuando en Santa Cruz (que en ese momento contaba con 45.000 habitantes) surgió un movimiento cívico que reclamaba la instalación de luz eléctrica y alcantarillado para la ciudad. Dicho movimiento se llamó el Comité Pro-Santa Cruz; adquirió tanta fuerza que hizo temblar el país entero. Si bien el comité ya no tiene la representatividad de antes, aún perdura en su acción. Los cruceños entonces reclamaron y establecieron la participación que querían tener, la cual fue lograda en 1956 con muertes, revoluciones y armas.

Para realizar las inversiones con las utilidades del petróleo, se estableció el "Comité de Obras Públicas"; se adoptaron, así mismo, metodologías de planificación, estudios de factibilidad, con el fin de poder tomar decisiones acertadas de inversión y evitar que el dinero quedara en repartos políticos. La entidad que continuó con la labor de tal comité es la actual Corporación de Desarrollo de Santa Cruz.

Hasta el año de 1956, Santa Cruz era una ciudad de construcciones viejas; a partir de ese momento se empieza la construcción de

la parte nueva y el Comité de Obras Públicas convoca a empresas internacionales para efectos de los planes de desarrollo urbano. El Banco Interamericano de Desarrollo comienza a financiar inversiones en la ciudad.

En el desarrollo general de la ciudad han existido tres etapas. La primera de ellas, caracterizada por un gran impulso de la participación comunitaria, incluso con rebeldía; la segunda, en la que ya la ciudad cuenta con dinero para la ejecución de obras públicas. Durante la segunda etapa la ciudad aprovecha para construir muchas obras y capacita a mucha gente en aspectos técnicos y económicos, la cual se convirtió en el soporte de la administración municipal. Una tercera etapa correspondió a la de la transformación, en 1976, del Comité de Obras Públicas en Corporación Regional de Desarrollo; desde entonces la acción del comité decayó notablemente ya que debía encargarse no solamente del desarrollo de la ciudad de Santa Cruz, sino también de 384.000 km² de área circundante.

La ciudad se vio nuevamente desatendida y estancada, hasta que el gobierno municipal decidió intervenir en función de lo que establece la Constitución de 1976.

El municipio no pudo administrar el crecimiento de la ciudad, lo que obligó a la misma comunidad a generar soluciones mediante la creación de cooperativas de servicios públicos que atienden demanda de energía, teléfono, agua y alcantarillado. Ante la fuerza de la comunidad el municipio pasó a un segundo plano y quedó considerado como una mala institución de la ciudad. Con la apertura democrática iniciada en 1983, las personas recobraron la confianza en sus derechos fundamentales y la ciudad recobró su fuerza. Hoy en día, Santa Cruz dispone de un comité que hace las obras públicas con recursos regionales; también existen las cooperativas que prestan los servicios públicos de manera eficiente aunque persista la idea de que la alcaldía es "pilla e ineficiente".

La democratización en los municipios se inició con una ley de 1985 que da jurisdicción y competencias a estas entidades; sin embargo vale la pena decir que asumir estas nuevas competencias no es nada fácil. En Bolivia los alcaldes son elegidos para períodos de dos años y existe la posibilidad de reelección indefinida. Los 13 concejales del municipio son elegidos mediante un mecanismo donde son los partidos políticos quienes proponen los candidatos y la elección se hace en forma proporcional y no por distritos. Los concejales eligen al alcalde de entre sus miembros. El alcalde es lo que se podría llamar el "machoman", o sea quien hace todo pues en Bolivia no existe la figura del city manager.

Es importante resaltar la diferencia entre países como los U.S.A. y Bolivia. En el primero existe una herencia democrática donde el ciudadano conoce sus derechos y los ejerce. En Bolivia hay, en cambio, una tradición de golpes de estado, donde el problema no tiene que ver con el dinero sino con la formación de los entes que representan ese poder económico.

Después de dos períodos democráticos encontramos todavía en Santa Cruz la herencia de los gobiernos municipales anteriores, con un gasto superior en un 120% a lo que se recauda.

En el primer período de esta etapa de democratización, se dio una gran autonomía a las localidades y se empezó a educar a la gente

66

La democratización en los municipios se inició con una ley de 1985 que da jurisdicción y competencias a estas entidades; sin embargo vale la pena decir que asumir estas nuevas competencias no es nada fácil.

99

“

El mejor método para acercarse a la comunidad es el de no mentir y el de tratar de usar mecanismos técnicos que permitan un debate serio y una solución adecuada a los problemas de esta, incluso a aquellos que no son de competencia del municipio (entre otros la salud) pero que son necesidades reales de la gente.

”

en esta nueva dirección. A partir de ese momento no se volvió a hablar de alcaldía sino de Gobierno Municipal; incluso se cambiaron los timbres y rótulos de la alcaldía.

En las capitales de departamento se estableció un consejo por el cual se elegía a los alcaldes. El Art. 200 sobre el Consejo Superior del Estado muestra como se debe dirigir la alcaldía en su funcionamiento interno.

Con esos nuevos cambios se logró mayor eficiencia y un sentimiento de autonomía y participación.

El alcalde Sr. Fernández narra como fue su primera campaña como alcalde en este nuevo período. Comenzó por acercar la alcaldía a la comunidad y en lugar de recibir a los ciudadanos que iban a su oficina a presentar peticiones (ciudadanos que en la mayoría de los casos no podían llegar a hablar con el alcalde), se fue a los barrios a hablar con la gente. El discurso se centraba sobre la necesidad de devolverle al pueblo su soberanía y hacerle comprender que el alcalde era sólo el depositario de ella; también se recalcó la importancia de que el pueblo conozca sus propias necesidades para que pueda decidir sobre ellas, priorizarlas, pedir soluciones, etc. Este discurso interesó a la gente y, por primera vez desde hacía mucho tiempo, se adquirió el compromiso de hacer obras prioritarias para lo comunidad.

Hoy en día, Santa Cruz tiene 800.000 habitantes, con un crecimiento anual promedio del 7%, durante los últimos 30 o 40 años. Lo anterior significa que la ciudad crece en 60.000 habitantes, aproximadamente, cada año, los que divididos en grupos familiares de 5 o 6 miembros representan 11.000 familias; ese número de familias demandan 11.000 lotes o 11.000 soluciones de viviendas, y si tienen dos niños y medio, cada una, serán 26.000 en total, con una necesidad de 26.000 bancos en la escuela, los que divididos en grupos de 40 requerirán de 650 aulas. Si bien esta progresión geométrica es un poco cruel, muestra una realidad que si no se toma en cuenta hará que los planificadores continúen perdidos con relación a la búsqueda de soluciones.

El mecanismo de acercar la alcaldía a la comunidad es muy efectivo. Estudiando los problemas de la comunidad y estando en contacto con ella para analizar las mejores soluciones, se puede medir la capacidad real del municipio para responder a tales requerimientos. En ese período la comunidad no se dejó seducir por los discursos del candidato que venía respaldado por los grupos políticos tradicionales que lo apoyaron con dinero y medios de comunicación, haciéndole prometer grandes cosas.

Dicho candidato disponía de muchos medios para ganar la elección, incluso trajeron gente de otras provincias a votar en Santa Cruz con lo que lograron 4 curules en el concejo. Sin embargo el grupo del alcalde Fernández, que no disponía de recursos, logró 7 curules y la alcaldía.

El mejor método para acercarse a la comunidad es el de no mentir y el de tratar de usar mecanismos técnicos que permitan un debate serio y una solución adecuada a los problemas de esta, incluso a aquellos que no son de competencia del municipio (entre otros la salud) pero que son necesidades reales de la gente.

5.0 FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES

MARINO HENAO,
EX DIRECTOR DE LA ESCUELA
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE COLOMBIA.

Como marco de referencia para las ponencias que se presentarán a continuación, quiero subrayar los siguientes conceptos:

No hay recetas.

La descentralización como la desregulación, la privatización e incluso el mismo intervencionismo de Estado, son fórmulas o soluciones que tienen un ámbito temporal y espacial de validez y de eficacia.

No hay que convertir estrategias o fórmulas en una religión laica. No creo en los "fundamentalistas" que adoptan una fórmula, (eventualmente válida en una coyuntura o en una época) y la postulan como la solución definitiva y permanente para todos los problemas públicos.

La verdad es que en los problemas públicos hay que enfrentar situaciones muy complejas, frecuentes dilemas y sucesivos interrogantes. Ante ellos, una solución tiene su oportunidad, su ciclo de vida y su fase de agotamiento. Lo importante es tener la capacidad para captar los cambios, entender los desafíos vigentes e insertarse en el futuro. No se trata de mistificar fórmulas sino de desarrollar una capacidad para comprender su oportunidad y su agotamiento.

En las burocracias nacionales o internacionales es fácil constatar la mistificación de métodos y técnicas como ocurrió en las décadas del 60 y el 70 con la planificación convencional, el presupuesto por programas y la descentralización técnica o funcional. Sin calificar sus resultados, no creo que ese dogmatismo técnico o seudocientífico sea una buena contribución en nuestro esfuerzo por promover, dentro de las circunstancias actuales, los procesos de descentralización, desregulación y privatización.

Categorización municipal.

Creo que para avanzar en los procesos de descentralización es útil contar con categorizaciones municipales. Al tomar decisiones sobre transferencia de competencias o recursos, o para programas de desarrollo institucional o, en general, para el esquema de relaciones inter-gubernamentales, es conveniente reconocer unas diferencias básicas entre las municipalidades. En realidad, aunque comparten algunos problemas, entre ellas pueden encontrarse importantes diferencias.

En muchos de los municipios latinoamericanos el problema no es la explosión demográfica sino más bien el decrecimiento de la población, que emigra a otras regiones por la falta de fuentes de ingreso, de empleo, y/o a la búsqueda de mejores servicios.

“

Los procesos de descentralización no se inspiran en las capacidades vigentes de los municipios sino en sus potencialidades. Cualquiera sabe que en la mayoría de los municipios sus capacidades actuales son insuficientes o inexistentes. Esa no es una objeción al proceso de descentralización, sino la razón de los programas de capacitación.

”

La categorización municipal debe permitir identificar municipios con poblaciones crecientes o decrecientes; disponibilidades de infraestructura vial o de equipamiento social; población con necesidades básicas insatisfechas y otros indicadores de pobreza; coberturas de servicios; producto local bruto; e, ingresos fiscales.

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

Cualquiera sabe que en la mayoría de los municipios sus capacidades actuales son insuficientes o inexistentes. Esa no es una objeción al proceso de descentralización, sino la razón de los programas de capacitación.

El proceso de descentralización requiere que los municipios puedan competir para vincular y retener personal calificado; puedan acceder a servicios de capacitación y asistencia técnica y puedan acudir a asesoría, cofinanciación y cogestión de proyectos de inversión.

A la búsqueda de personal calificado los municipios requieren autonomía para determinar sus plantas de personal, sus sistemas de remuneración y sus métodos de calificación de servicios, dentro de reglas básicas y generales propias de un sistema de mérito para el ingreso, promoción y retiro del personal.

Hay que profesionalizar los cuadros de las administraciones locales. Ni se debe improvisar con las clientelas políticas sin entrenamiento para los cargos, ni se debe incurrir en el desperdicio de que un ingeniero o un médico se dedique a tareas administrativas. Se pueden diseñar e implementar programas especiales de formación profesional para los cuadros municipales que van a intervenir en la gestión de personal, tributaria o de contratación, o en los procesos de programación presupuestaria, de inversión, de manejo de recursos físicos, de planificación y de administración, en general.

Finalmente, aunque la calidad del personal derivada de un buen sistema de selección, remuneración y capacitación, es la clave de la buena administración local, el éxito del proceso de descentralización requiere entender los roles de cada nivel de la administración; establecer un adecuado sistema de finanzas intergubernamentales; y asegurar la cooperación, subsidiariedad y complementariedad entre la administración local, la administración regional y las autoridades centrales. Servicios de información, capacitación y asesoría; cofinanciación de obras y coparticipación en proyectos de inversión, crean condiciones para discutir conceptos, probar métodos y técnicas y acumular experiencias en la promoción del desarrollo.

Un nuevo estilo de planificación y de gestión.

Lo más absurdo que puede ocurrir en los procesos de descentralización es que los municipios repliquen los modelos de administración tradicional que caracterizan las burocracias nacionales en casi todos los países. Las mismas estructuras organizacionales, los mismos esquemas en plantas de personal, la misma complejidad (y, frecuentemente, inproductividad) de procedimientos.

El proceso de descentralización no está asociado simplemente con la búsqueda de una escala geográficamente adecuada para la gestión de servicios, sino con el renacimiento de una vieja corriente filosófica que revaloriza el conocimiento ordinario, la opinión de la gente común, el concepto del usuario, es decir, el punto de vista de los interesados.

Esta vieja corriente filosófica supone que incontables decisiones tomadas independientemente por diversos agentes, pueden generar un orden superior. A ese concepto está ligados los principios de la economía de mercado y el sistema político democrático.

Ello envuelve una crítica al centralismo (económico, político y administrativo); y a la planificación autoritaria.

La descentralización demanda y supone nuevos estilos de organización, de planificación y de gestión.

Se trata entonces de que los municipios no repliquen modelos burocráticos centralistas. El alcalde y el municipio deben considerarse y ser considerados como un núcleo dispuesto a potenciar y a aprovechar todas las capacidades locales.

Es la oportunidad para trascender los modelos de la organización tradicional, rígidamente dividida por dependencias "funcionales", con detalladas descripciones de funciones por unidades y puestos, dentro de los modelos burocráticos de organización, administración de personal y procedimientos de gestión.

La búsqueda de nuevas alternativas de gestión (organizaciones comunitarias, empresas privadas, cooperativas, etc) para servicios públicos; las organizaciones por proyectos; el aprovechamiento de la capacidad de gestión del sector privado; la gestión de personal que premie su productividad; la participación de la comunidad en la toma de decisiones y la auditoría social del manejo de los recursos, son la puerta de entrada a un estilo moderno de administración, caracterizado por la democracia, la eficiencia y la transparencia.

Ciertamente, se supone que el municipio tiene la ventaja de la intermediación, de la cercanía con los problemas, pero qué sentido tiene esto si la administración local no se comunica con la gente, porque carece de los mecanismos, las habilidades o los recursos, o peor, porque no sabe para qué ?.

Se supone que el municipio es el escenario para desarrollar los valores, los instrumentos y las prácticas de la democracia, pero que sentido tiene esto si no existen mecanismos para que los ciudadanos intervengan en las decisiones; si los ciudadanos no se sienten incentivados a participar porque no se sienten responsables de su propio destino; o porque los canales de influencia están bloqueados por un pequeño grupo de privilegiados que controla la movilización de los recursos municipales?

En fin, se supone que la administración municipal debe promover todas las potencialidades y aprovechar todas las capacidades de las comunidades locales, pero que sentido tiene este concepto si el municipio simplemente vegeta en la inercia burocrática sin conexiones con las organizaciones cívicas, con las cooperativas y con el sector privado de la localidad, que podrían participar activamente en la solución de problemas, en la producción de bienes y en la

66

Lo más absurdo que puede ocurrir en los procesos de descentralización es que los municipios repliquen los modelos de administración tradicional que caracterizan las burocracias nacionales en casi todos los países.

El proceso de descentralización no está asociado simplemente con la búsqueda de una escala geográficamente adecuada para la gestión de servicios, sino con el renacimiento de una vieja corriente filosófica que revaloriza el conocimiento ordinario, la opinión de la gente común, el concepto del usuario, es decir, el punto de vista de los interesados.

99

En realidad un municipio que consulta su pasado puede aprender mucho de él, desde las decisiones sobre su emplazamiento, sus formaciones sociales, el desarrollo de su infraestructura, los fenómenos naturales y la manera como se superaron desafíos y adversidades (inundaciones, terremotos, huracanes, pestes, conflictos, etc.) Mas que una técnica, el análisis estratégico supone una cultura dentro de la cual es posible instalar una capacidad social de reflexión sobre el futuro.

entrega de servicios mediante relaciones contractuales o por licencia de la municipalidad.

Se dice, a veces como pura retórica, que los municipios tienen ventajas reales para hacer planificación estratégica, pero ello tiene sentido si en el nivel local se aprovechan las posibilidades de reencuentro con su historia y con su cultura. En realidad un municipio que consulta su pasado puede aprender mucho de él, desde las decisiones sobre su emplazamiento, sus formaciones sociales, el desarrollo de su infraestructura, los fenómenos naturales y la manera como se superaron desafíos y adversidades (inundaciones, terremotos, huracanes, pestes, conflictos, etc). Más que una técnica, el análisis estratégico supone una cultura dentro de la cual es posible instalar una capacidad social de reflexión sobre el futuro.

Ciertamente, este nuevo estilo de planificación y de administración exige avances culturales, nuevas formas de organización y el desarrollo de capacidades locales de reflexión, de participación ciudadana y de auditoría social.

Sistemas de información

Finalmente, y en relación con lo expuesto, quiero llamar la atención sobre la importancia de desarrollar sistemas de información apropiados para las nuevas formas de organización y de gestión, para las relaciones intergubernamentales y para la participación ciudadana en la planificación y la administración local. Al respecto debo destacar:

- Primero, la organización y gerencia por programas y por proyectos facilita la información requerida a todos los niveles, la evaluación del desempeño del personal y, obviamente, la fiscalización del manejo de los recursos.
- Segundo, quiero hacer énfasis en que el avance en sistemas de información no está en la sofisticación de los instrumentos (que, desde luego no es indeseable) sino en que efectivamente permitan a las autoridades municipales articularse con la comunidad, con la región y con el gobierno central.
- Tercero, cuando se habla de sistemas de información se piensa en tecnologías informáticas duras; pero dentro de los nuevos estilos de planificación y de gestión tienen la mayor importancia los estudios de casos; las reuniones y entrevistas con personas claves; la observación participativa; la realización de seminarios, foros y encuentros; el aprovechamiento no sólo de las universidades regionales, sino de los colegios y escuelas locales, cuyos alumnos pueden prestar importantes servicios en conseguir información y comunicar al municipio con la comunidad; y, en general diversos acercamientos cara a cara y el uso de técnicas blandas de comunicación.
- Cuarto, conviene promover sistemas de información que permitan transferir experiencias y tecnologías desarrolladas y probadas en otros municipios. Así, para un alcalde interesado en dar en concesión la prestación de servicios públicos, es importante conocer los mecanismos de otorgamiento de estas y saber que capacidades existen para ese efecto en el sector privado o en organizaciones cívicas o comunitarias. Un buen recurso tanto para recoger experiencias como para recoger estudios y avances conceptuales, es la convocatoria a concursos públicos que creen la oportunidad de que,

no sólo los académicos, sino también los administradores y las organizaciones locales describan y analicen problemas, avances y soluciones de gestión local.

- Quinto, es necesario que los municipios puedan acceder a la información que sobre ellos tienen las oficinas centrales de estadística, las unidades de planificación y otras instituciones nacionales y regionales. Es siempre necesario combinar técnicas blandas de levantamiento de información con datos estadísticos y estudios técnicos. las ONGs, las organizaciones cívicas y las Universidades Regionales están llamadas a jugar un importante papel para enfrentar la asimetría en la información disponible y en las capacidades de análisis. Evidentemente, sus desarrollos en sistemas de información, sus estudios y la realización de foros con la participación de los diversos actores sociales, pueden contribuir a restablecer el equilibrio en esta area, pues es innegable que las autoridades locales suelen estar en este punto en desventaja con las tecnocracias centrales y, a su vez, la comunidad tiene dificultades de acceso, manejo y crítica de la información, las políticas y los proyectos públicos.

En Laredo es el concejo quien nombra al administrador municipal, por un período indefinido y fija también su remuneración.

El administrador debe ser nombrado por mérito, con un mínimo de tres años de experiencia como administrador (o asistente de administrador, en otras ciudades excepto en Laredo). El código de Laredo establece que el administrador no debe ser oriundo de la ciudad, ya que esto garantiza que el administrador no tenga compromisos familiares o amistosos y logre así realizar un trabajo eficiente.

El administrador de la ciudad es nombrado por un término indefinido pero puede ser destituido si hay mayoría en la votación de los miembros activos del concejo.

Los poderes y facultades del municipio están establecidos en un código de la ciudad; sin embargo el verdadero poder del municipio o de su administrador radica en el respecto y confianza de la comunidad. Si no hay confianza, el administrador no podrá realizar su trabajo porque la gente no querrá intervenir, cuestionará su desempeño y, si es del caso, lo demandará.

El administrador de la ciudad es el principal oficial administrativo; es responsable de:

- Designar, suspender o destituir los jefes de departamento del municipio, con las excepciones y prohibiciones establecidas por la ley o por el reglamento de personal municipal; a su turno, los jefes de departamento pueden designar, suspender o destituir a los empleados de su respectivo departamento, conforme a la ley.

5.2 RESPONSABILIDADES DE UN CITY MANAGER

PETER H. VARGAS,
CITY MANAGER DE
LAREDO, TEXAS.

- Dirigir y supervisar la administración de todos los departamentos, oficinas y agencias del municipio, excepto cuando lo prohíba la ley.
- Atender a todas las juntas de concilio (concejo); intervenir en las discusiones del concilio pero no votar en las decisiones.
- Asegurar que todas las leyes y normas sobre cédula de ciudadanía y actos del concilio se cumplan fielmente, ya que son aspectos dirigidos o supervisados por el mismo administrador o los oficiales bajo su mando.
- Preparar y presentar al concilio el presupuesto anual y el programa de obras públicas o de mejoramiento.
- Presentar al concilio y a la ciudadanía en general, el informe completo de finanzas y actividades administrativas de la ciudad, al término de cada año fiscal.
- Mantener informado al concilio sobre la situación financiera de la ciudad y sobre sus necesidades futuras, dando sus recomendaciones en asuntos de su competencia.
- Realizar las demás actividades establecidas por el código de la ciudad y aquellas que puedan ser solicitadas por el concilio.

Como se puede observar, el administrador tiene un gran poder porque es quien dispone del presupuesto municipal.

El administrador debe actuar en concordancia con los objetivos del alcalde y del concejo y trabajar directamente con ellos. Cada una de estas personas llega a su posición prometiendo proyectos que el administrador debe incluir en el presupuesto, para asegurar así la existencia de fondos suficientes para su ejecución; el administrador debe también coordinar la realización de dichos proyectos.

En Laredo los regidores miembros del concejo son elegidos por el término de cuatro años, con el límite de dos períodos, tiempo que es suficiente para desarrollar un programa.

El administrador debe informar a los concejales sobre la existencia de fondos para los proyectos que estos últimos desean entregar a la comunidad. En caso de que dichos fondos sean insuficientes, el administrador puede proponer a los concejales ahorrar durante dos o tres años al término de los cuales existirán los recursos necesarios o la realización del proyecto en varias etapas con el fin de repartir el costo de su ejecución en varios años fiscales; de no hacerse de esta manera el presupuesto municipal se vería agotado con los proyectos de dos o tres concejales causando el descontento de los demás.

Como podemos observar el administrador es quien debe armonizar las relaciones de los diferentes departamentos entre sí.

5.3 ESTRATEGIAS OPERATIVAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS

NICOLÁS CURI VERGARA,
ALCALDE CARTAGENA DE INDIAS,
COLOMBIA.

En Colombia, treinta municipios, entre los cuales se encuentra Cartagena, han aplicado, mediante acuerdo municipal, la Reglamentación sobre Comunas. Cartagena de Indias tiene una población de 700.000 habitantes; está conformada por 33 comunas compuestas, a su vez, de tres a doce barrios, y agrupando cada una de 10.000 a 22.000 habitantes. Estas comunas tienen un manejo político realmente descentralizado, ya que los mismos habitantes eligen a sus comuneros (o miembros de las Juntas Administradoras Locales).

En Colombia, a pesar de que existen 1.017 municipios, la aplicación de la ley sobre comunas (expedida en 1986) es casi nula.

Los comuneros son elegidos cada dos años por elección popular; ellos deben reunir la población de sus respectivos barrios, en asambleas populares, para que esta última señale cómo, dónde, cuándo y en qué se deben realizar las inversiones en la comuna.

En Cartagena la ley sobre comunas ha sido aplicada hasta donde ha sido posible. Este año de un presupuesto municipal de \$ 750.000.000.00 corresponden a la comuna \$ 18.000.000.00.

En América Latina, especialmente en Colombia, pensar en la figura de un City Manager implicaría una revolución ya que es usual que el poder político lo quiera todo manejar. El concejo es co-administrador, legisla y obliga al alcalde a realizar ciertas inversiones. El presupuesto municipal, una vez elaborado por el ejecutivo, tiene que pasar a aprobación del legislativo, y éste, a su vez, lo modifica. Si el legislativo no sanciona o aprueba el presupuesto surge el primer enfrentamiento entre éste y el ejecutivo (alcalde). Para resolver diferencias de este tipo o de aplicación de las políticas del ejecutivo, la ley da al alcalde la posibilidad de recurrir a una consulta popular.

Los ingresos de los municipios están conformados, de una parte, por los recursos propios, generados en la región por la industria, el comercio, el impuesto predial, la contribución de valorización, y algunas sobretasas; de otra parte, existen las transferencias del gobierno central a los municipios, que ascienden a un 14% de los ingresos del país para ser repartidos entre 1.017 municipios.

El problema burocrático en Colombia es muy grave ya que consume de un 75 a un 80% de los ingresos, bien sea del nivel central, departamental o municipal. La insuficiencia en el número de maestros, policías, trabajadores sociales, promotores de salud, médicos, enfermeras, etc. es cada vez mayor. La figura de un City Manager podría cambiar en Colombia la forma como se administra el presupuesto y en especial la inversión.

El Alcalde Curi señala que su plataforma de gobierno, bajo la bandera de "Racionalización del gasto y Equilibrio presupuestario", ha logrado resultados positivos en corto tiempo, además de un cambio de mentalidad en la comunidad.

En Cartagena, el saneamiento ambiental es una prioridad, ya que existe una gran contaminación por falta de circulación de aguas servidas.

La ciudad no cuenta con una central de abastos; el terminal de transportes se está construyendo y su administración será privatizada.

El programa de gobierno que el Alcalde Cury propuso a la comunidad en su campaña política se denominó el "Pacto Social o Trípode para el Progreso". En dicho programa se puso en evidencia el hecho de que los problemas y requerimientos municipales superaban los recursos, los que siempre son escasos; ante tal evidencia, el Alcalde convocaba a las diferentes fuerzas sociales (gobierno, comunidad y empresa privada) para que participaran de la búsqueda de senderos de progreso, para que unieran sus esfuerzos y asumieran compromisos ya que esa es su responsabilidad social por vivir en dicha comunidad.

El Alcalde Cury considera que el gobierno municipal debe estar conformado por la clase política dirigente y por los funcionarios municipales, del más alto rango hasta el más humilde; lo que hace que haya unidad de gobierno es el hecho de compartir la responsabilidad del alcalde, de co-gobernar con él, de acoger sus programas y participar de ellos, de colaborar con lealtad y entusiasmo en el desarrollo de los proyectos.

A su vez, el Alcalde Cury entiende que comunidad es el conjunto de fuerzas vivas que interactúan en la sociedad, a saber: el ciudadano corriente, los medios de comunicación, la Iglesia, las Fuerzas Armadas, las organizaciones comunitarias, cívicas, sindicales o gremiales, privadas, universitarias, de asociaciones profesionales, de voluntariado, etc.

El último elemento del Trípode para el Progreso es la empresa privada, la cual es considerada por el Alcalde como la actividad productiva (industrial, comercial o de servicios) llevada a cabo por los particulares; la empresa privada es el principal generador de riqueza en la economía de la región.

Sobre este trípode debe fundamentarse el progreso del municipio; los integrantes del trípode se obligan, mediante la celebración de un pacto social, a dar su aporte a la ciudad en todas las áreas de desarrollo, especialmente en aquellas más sensibles, mediante la generación de empleo, la formación de una conciencia cívica y solidaria, la ejecución de obras de infraestructura, etc.

Este pacto social no sólo permitió unir fuerzas sino también acercar los diferentes sectores sociales entre sí. Por ejemplo, con la industria petroquímica se logró hacer dos kilómetros de alcantarillado en urbanizaciones clandestinas, construídas hace 80 años, donde las aguas servidas corrían por las calles; con esta obra se beneficiaron 10.000 familias. La empresa petroquímica aportó la tubería matriz para el alcantarillado, el gobierno municipal la instaló y la comunidad hizo la conexión domiciliaria. Este nuevo esquema de acción es apenas el comienzo; es un aprendizaje que hay que iniciar desde el colegio para que en un plazo determinado la concertación de fuerzas se pueda dar realmente.

La participación comunitaria no se limita a la elección de uno de sus miembros a las Juntas Administradoras Locales; la comunidad

puede también elegir sus representantes en las empresas públicas de servicios, en las cuales la junta decisoria está conformada por nueve miembros: tres del gobierno, tres de la empresa privada y tres de la comunidad. Aquí observamos nuevamente la participación gobierno - empresa privada - comunidad, figura que es nueva en la historia de Cartagena.

Al llegar a la alcaldía el Sr. Cury encontró que hacía mucho tiempo no se pavimentaban las calles. El mecanismo de construcción de vías y de obras públicas en general en Colombia está determinado por la manera de recaudar los recursos respectivos. Existe la contribución de valorización por beneficio directo, la cual permite que un barrio pueda asumir la valorización; en este caso el gobierno construye la obra y la comunidad la paga en un término de 5 años, considerando los sobrepuestos de financiamiento, administración y devaluación monetaria. Existe también una valorización por reflejo, donde por razones de construcción de una obra se afecta directamente a los que viven junto a ella, y por reflejo a los que viven en un perímetro circundante (8 o 10 cuadras a la redonda); los beneficiarios deben pagar una contribución forsoza, pero si uno de ellos no tiene capacidad de pago podría perder su bien inmueble, lo cual es un daño y no un beneficio para la comunidad.

El alcalde Cury ha considerado la figura de la privatización como una opción de administración, sin que ello implique una conversión total a empresa privada. El alcalde propone alternativas como la creación de empresas asociativas o cooperativas populares, donde la comunidad se asocia para la prestación de un servicio público; de esta manera se generan fuentes de empleo y se crea una responsabilidad frente a los problemas de la ciudad (limpieza, recolección y transporte de basura, por ejemplo).

En materia de financiamiento y administración municipal dentro de un esquema descentralista, el modelo chileno se puede explicar como sigue:

Desde los años 60, con la presidencia del Sr. Eduardo Frei, el gobierno chileno ha tenido la idea de descentralizar la administración pública; incluso el gobierno anterior al Sr. Frei inició un proceso de regionalización y desconcentración, basado en la redistribución político-administrativa del territorio nacional.

La descentralización es un proceso político que permite la división vertical y horizontal del Estado. Esto implica que se asume la responsabilidad, en materia territorial y política, de la acción de entes inferiores de la administración y del gobierno interior del Estado, como las regiones, provincias y comunas.

Teóricamente en Chile existen hoy potestades de gobierno y administración. Sin embargo, en lo que se refiere al nivel municipal existe administración pero no se puede hablar de gobierno local. La reforma impulsada por el actual gobierno no conduce a la configuración de un gobierno local, sino más bien a la de una administración comunal con mayor autonomía.

5.4 PROYECTO MUNICIPAL EN CHILE

RAÚL BAGLIOLI
JEFE DEL DEPARTAMENTO
DE ESTUDIOS MUNICIPALES
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

La descentralización demanda el cumplimiento de tres requisitos básicos: la personalidad jurídica, el patrimonio propio y la elección democrática de autoridades.

La descentralización demanda el cumplimiento de tres requisitos básicos. El primero de ellos es el de la personalidad jurídica propia del ente que se está descentralizando, lo que permite una relación sujeto a sujeto con el gobierno central, en lugar de una relación objeto a sujeto. El segundo es el del patrimonio propio del ente respectivo, lo cual hace efectiva la distribución del poder político y su devolución a la comunidad. El tercero es el de la elección democrática de autoridades, el cual permite a la propia comunidad elegir sus propios representantes sin someterse a las simpatías del gobierno central. Estos elementos permiten una verdadera descentralización, una consolidación del régimen democrático y hacen posible la transferencia de potestades, atribuciones y funciones a los entes que se están descentralizando.

Las regiones y provincias son gobernadas y administradas por la Intendencia Regional y la Gobernación Provincial, respectivamente. No cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y sus autoridades no son elegidas democráticamente; de allí que el grado de descentralización en esos niveles es mínimo. En el caso de las municipalidades, al comienzo de este gobierno, contaban con personalidad jurídica y patrimonio propio pero sus autoridades no eran elegidas democráticamente sino mediante un sistema de carácter funcional corporativo que desconocía los órganos políticos naturales de la comunidad.

Este hecho hizo que el proceso descentralista fuera iniciado en el nivel de la administración comunal y no en el nivel regional (ente que en Chile no tiene veinte años de existencia).

Si la descentralización se entiende como un proceso que debe conservar un equilibrio dinámico, gradual y selectivo, entonces la acción de descentralizar un ente exige la disponibilidad de recursos humanos capacitados y recursos técnicos adecuados para no romper el macro-equilibrio del país.

Hay que reconocer que no todas las regiones del país tienen las mismas potencialidades para ser descentralizadas de igual manera. Regiones como la V y la VIII tienen una mayor potencialidad que, por ejemplo, la XI región. Estas diferencias hacen pensar que este proceso requiere de, por lo menos, 20 a 30 años.

El proceso de descentralización se inicia con la expedición de las reformas jurídicas institucionales, pero la descentralización misma se irá dando en el transcurso del tiempo y con la participación de la comunidad; es importante que una región sea capaz de autoadministrarse y autogobernarse, porque de lo contrario se podría caer en un proceso de recentralización.

Si se quiere conducir al país hacia un Estado Unitario Descentralizado es necesario reforzar el patrimonio de las municipalidades. En tal dirección se ha iniciado un proceso de modificación de las rentas municipales y el otorgamiento a las Intendencias Regionales de la calidad de Gobiernos Regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio. Formalmente las potestades gubernativas o administrativas pueden ser transferidas inmediatamente, pero estas no podrán ser ejercidas sino van acompañadas de una transferencia de recursos y patrimonio. La gradualidad en la entrega del patrimonio propio permitirá un ejercicio gradual de las potestades que han sido asumidas.

Cuando se habla de recursos municipales existen dos alternativas posibles: primera, transferir recursos suficientes a los municipios para que cumplan sus funciones y, segunda, darles autonomía en el manejo de dichos recursos. Sin embargo, si se quiere profundizar en este punto de las rentas municipales lo más importante es entregar a los municipios una base segura y estable de generación de ingresos. La mejor opción consiste entonces en entregar recursos a los municipios otorgándoles simultáneamente autonomía en su manejo; si esta premisa no se cumple, la transferencia no tendría relevancia. La autonomía debe ser considerada como la libertad para generar ingresos (por ejemplo, fijar las fuentes de generación del mismo) y para decidir sobre los gastos que van a ser cubiertos por los primeros.

En las actuales condiciones no se pueden entregar demasiados recursos a los municipios para el cubrimiento de sus gastos, sin que previamente se hayan hecho los ajustes macroeconómicos necesarios (control de la inflación, control del gasto social, etc.), y se hayan rea-lizado las transferencias de funciones que justifiquen dicha entrega.

Uno de los principales problemas del proceso descentralista en Chile es, precisamente, el bajo grado de descentralización de los gobiernos regionales.

Hoy en día, las municipalidades tienen funciones privativas y funciones compartidas; las privativas, como su nombre lo indica, son aquellas de competencia exclusiva del municipio, mientras que las compartidas son aquellas que puede desarrollar por sí mismo o en coordinación con otros órganos de la administración del Estado. Sería muy conveniente que éste mismo tipo de funciones fueran establecidas para los gobiernos regionales. El hecho de considerar que algunas de las funciones de los entes públicos sean compartidas permite que distintas entidades concurren simultáneamente al cubrimiento de los gastos que dicha función genere. En el caso de los servicios de educación y atención primaria de salud, su prestación es función privativa del municipio; dicha función consume gran parte de los recursos municipales y es la causa del déficit generalizado de los municipios, impidiéndoles además la posibilidad de invertir en otras áreas. Si existiera un gobierno regional más descentralizado, funciones como la anterior podrían ser compartidas entre los distintos niveles de la administración.

El grado de descentralización deseable deberá ser buscado gradualmente en función de la realidad del país.

Cuando se habla de autonomía de los municipios en el manejo de sus ingresos y gastos, es preocupante pensar en la búsqueda de recursos a través de figuras como el endeudamiento; el municipio, como primer eslabón en la relación comunidad-Estado y último en la relación Estado-comunidad, tiene que soportar las presiones de muchos sectores de la sociedad. Dicha presión puede influir en la decisión de endeudamiento de un municipio e incluso impulsarla, lo cual ocurriría en menor grado en el caso del gobierno central. La descentralización es un proceso posible si se reconocen las debilidades y se busca superarlas.

Las municipalidades manejan el Fondo Común Municipal; dicho fondo asciende este año a, aproximadamente, 200 millones de dólares que se reparten entre los 334 municipios del país.

El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución de los ingresos municipales que permite equilibrar el proceso de descentralización, ya que las municipalidades ricas ayudan a financiar las más pobres. Los municipios hacen sus aportes a este fondo, y los recursos captados son luego repartidos entre los mismos municipios; la ley establece la composición del fondo y los parámetros de distribución de los aportes recibidos.

El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución de los ingresos municipales que permite equilibrar el proceso de descentralización, ya que las municipalidades ricas ayudan a financiar las más pobres. Los municipios hacen sus aportes a este fondo, y los recursos captados son luego repartidos entre los mismos municipios; la ley establece la composición del fondo y los parámetros de distribución de los aportes recibidos. El fondo está compuesto de la siguiente manera: el 60% de lo que se cobra por impuesto territorial, el 50% de lo que se cobra por permisos de circulación, el 45% de lo que cobra la municipalidad de Santiago por las patentes municipales, y el 65% de lo que cobran las municipalidades de Las Condes y Providencia por concepto de patentes municipales. En el caso de las municipalidades anteriormente mencionadas, hay que aclarar que solamente ellas aportan recursos con dicha proveniencia por ser las más ricas del país. Los parámetros de distribución de éste fondo son los siguientes: un 10% base, un 20% por la población, un 30% por los predios exentos del impuesto territorial (lo cual mide de cierta manera la pobreza), un 40% del 90% de los ingresos permanentes de las municipalidades (este cálculo es inversamente proporcional: a mayor ingreso propio menor participación en el Fondo Común Municipal), y un 10% para, de una parte, los gastos ajustados de operación de las municipalidades, y, de otra parte, las necesidades consideradas inmediatas, de manera discrecional, por el Ministerio del Interior.

Los ingresos propios permanentes de las municipalidades, son aquellos ingresos de los que siempre dispondrán estas últimas aún si no existiera el Fondo Común Municipal. Para el cálculo de los ingresos propios permanentes no se toma en cuenta, entre otros, la venta de activos, los saldos iniciales de caja, los recursos recibidos por el Fondo Común Municipal, etc.

El gobierno central apoya la descentralización mediante el impulso de programas desconcentrados como por ejemplo: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el programa de mejoramiento urbano, el programa de saneamiento básico de barrios; dichos programas cuentan con unos recursos aproximados de 150 millones de dólares.

También se ha impulsado una modificación a la Ley de Rentas Municipales en el sentido de reforzar las fuentes de ingreso de las municipalidades y así lograr una real autonomía.

Las municipalidades deberían tener, en su patrimonio propio, fuentes de ingreso estables, bienes y rentas que estos puedan generar, infraestructura, etc.

La modificación de la Ley de Rentas Municipales y de los parámetros de distribución del Fondo Común Municipal, busca también introducir factores de pobreza que harían más ajustada la redistribución de los recursos del fondo a las municipalidades que se benefician de él. La realidad muestra que la Ley de Rentas Municipales está diseñada en favor de las municipalidades urbanas; en consecuencia, las municipalidades rurales dependen en mayor grado del fondo. Una modificación global a la ley en mención permitirá un aumento de los ingresos reales y permanentes de las municipalidades.

La modificación a dicha ley no solo pretende establecer mecanismos de financiamiento de los servicios traspasados (educa-

ción y salud), también busca la modificación y el financiamiento de los sistemas de asignación de subvenciones para estos servicios.

En materia municipal es importante asumir una administración funcional y por servicios, donde se trabaje coordinadamente con la comunidad y el sector privado; recurrir a la empresa privada es ventajoso, ya que por su eficiencia se podrían reducir los costos fijos municipales y liberar así recursos para inversión.

Este proceso requerirá en algunos casos la modificación de las plantas de personal de las municipalidades; la cooperación intermunicipal puede ser un elemento que permita ahorrar recursos en la contratación de personal (más calificado y eficiente), previniendo así un aumento de los gastos fijos de las municipalidades. El ahorro de recursos podrá destinarse al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sin perjuicio de los programas de participación comunitaria.

La exposición que sigue a continuación considera tres temas centrales: primero, la razón de ser del gobierno municipal; segundo, una conceptualización, desde un punto de vista económico, de lo que es un servicio municipal, y un concepto amplio de lo que es un servicio municipal, teniendo en cuenta variables administrativas y políticas; y tercero, las formas de gestión de los servicios municipales, desarrolladas por el gobierno español.

La experiencia latinoamericana sobre gobiernos municipales deja ver que estos nunca han dejado de ser marginales y periféricos en la prestación de los servicios públicos y en la administración local; en oposición a esto, encontramos que en los países europeos y Estados Unidos, la figura del gobierno municipal tiene tradición no tanto por la conducción de los intereses de la comunidad como por la prestación de los servicios públicos.

En Centroamérica las municipalidades ofrecen, aproximadamente, entre el 2% y el 4% de los servicios públicos, en Chile esta cifra podría ser mayor, pero no muy alta. Esto significa que el gobierno municipal no deja de ser periférico y dependiente del gobierno central y de las instituciones del nivel nacional.

Este concepto sobre gobierno municipal pierde sentido en vista de las grandes transformaciones políticas y económicas por las que atraviesa el mundo.

Los procesos de reforma en América Latina plantean un escenario de gobierno municipal diferente, en el cual la prestación de servicios por parte del municipio podrá ascender a un 30% o 40% en un plazo de 20 a 30 años. En el caso de Laredo, presentado anteriormente, el municipio presta entre un 40 o 50% de los servicios públicos.

Es importante guiar normativamente la ampliación futura del ámbito de acción municipal en la prestación de servicios hacia un 30, 40 o 50%, teniendo en cuenta la realidad comunitaria y capacitando los líderes comunales.

6.0 FUNCIONES RELACIONADAS CON LA PRESTACION DE SERVICIOS Y LA OBRA PUBLICA, CON LOS SERVICIOS ASISTENCIALES Y CON EL ESTIMULO AL CRECIMIENTO.

6.1 CONCEPTUALIZA- CIONES SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL

**JUSTO AGUILAR ,
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
U. COSTA RICA**

La teoría económica de moda en los países desarrollados, utilizada por los economistas de los organismos financieros internacionales, es la llamada del "Equilibrio General". En la teoría en mención se parte del concepto de las imperfecciones del mercado; o sea que el Estado participa económicamente en los casos en que el mercado sea imperfecto.

Cuando se plantea en un proceso político una estrategia de descentralización, la primera pregunta que surge es la de que es lo que se va a descentralizar. A partir de esta pregunta se debe pensar a que nivel se va a romper la estructura política (dominada por una élite de dirigentes nacionales) y hasta donde es viable descentralizar dicha estructura dándole poder a los dirigentes locales. Este cambio en la estructura de poder no es sencillo ya que quienes han gozado de privilegios no van a renunciar a ellos voluntariamente. El impulso de un proceso descentralista demanda la adopción de decisiones serias que conduzcan a la reducción de los privilegios de las élites.

Desde un punto de vista técnico-administrativo hay que decidir cuales son los servicios a descentralizar.

En Alemania se consideraba importante que la municipalidad realizara la prestación de un gran número de servicios públicos. Esto presentaba un doble atractivo, de una parte se ampliaba el ámbito de la gestión municipal, y, de otra parte, los dirigentes comunitarios participaban activamente de la política local por la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones sobre múltiples servicios. Este criterio primó en Europa ya que daba mayor poder y responsabilidad al municipio.

La experiencia latinoamericana ilustra la situación contraria; casi todos los servicios están en manos del gobierno central con excepción de aquellos que no son sustantivos para la vida de la comunidad (aseo, ornato, etc.).

Básicamente el Estado es responsable en tres áreas. En primer lugar, debe crear las condiciones que hagan posible la solución del problema de la pobreza en una sociedad; esto es posible si se garantiza una distribución justa de los ingresos y la riqueza. Este tipo de problema debe ser manejado desde el ámbito nacional ya que tiene un impacto general sobre la sociedad; en caso de que un municipio quisiera atenderlo, debe ser cuidadoso y disponer de recursos transferidos desde el nivel central.

La atención de la pobreza es uno de los factores esenciales en un proceso de estabilización del sistema económico y en una estrategia de crecimiento; esta es una responsabilidad del gobierno nacional de la que, sin lugar a dudas, puede participar el municipio.

La teoría económica de moda en los países desarrollados, utilizada por los economistas de los organismos financieros internacionales, es la llamada del "Equilibrio General". En la teoría en mención se parte del concepto de las imperfecciones del mercado; o sea que el Estado participa económicamente en los casos en que el mercado sea imperfecto.

Las imperfecciones a las que se refiere la teoría son tres.

- La primera, establece que cuando se trata de necesidades colectivas (relativas a toda la comunidad), el Estado debe asumir la responsabilidad de su satisfacción ya que la demanda no proviene de un individuo específico y el mercado es incapaz de atenderla.

- La segunda, se refiere a las externalidades de los servicios que al no ser usados por las personas se produce un despilfarro de beneficios; si en este caso el servicio fuera prestado por la empresa privada la comunidad debería pagar por él.

Como en muchos casos las actividades productivas individuales conllevan efectos perjudiciales para terceros, es importante que el Estado intervenga como ente regulador.

En resumen, las externalidades que producen costos o beneficios sociales, a partir de producciones o consumo privado, generan una imperfección en el mercado; esta última se hace evidente cuando el mercado no puede asumir todos los costos ni puede cobrar todos los beneficios (lo cual demostraría que la empresa privada es imperfecta).

En servicios como la seguridad social y la educación, la empresa privada puede complementar la acción del gobierno pero, en ningún caso, debe ser el único productor de dicho servicio.

En general se puede decir que la empresa privada es eficiente en términos económicos, pero cuando no lo es el Estado debe entrar a sustituirla y producir la mayor parte del servicio. De este modo, la empresa privada se convierte en un complemento del gobierno para atender a los grupos de mayor capacidad económica, pero siempre bajo el ojo vigilante de la administración del estado.

- La tercera, se conoce como los monopolios naturales y corresponde a situaciones en las que el mercado privado genera explotación entre los individuos.

Cuando se habla de asignación de responsabilidades y recursos la pregunta que surge es la de cómo se debe distribuir la responsabilidad entre los niveles de gobierno.

Las soluciones a los problemas de pobreza y de redistribución de ingresos son de responsabilidad del gobierno nacional y deben ser financiadas con recursos provenientes de los impuestos que pagan los ciudadanos, entre ellos el de renta (el cual grava a los ciudadanos de mayor capacidad económica).

Si la municipalidad asume alguna responsabilidad en materia de pobreza, debe hacerlo en forma delegada; además debe asignarse claramente una partida presupuestaria que garantice que el municipio no va a realizar esfuerzos especiales para financiar proyectos sobre este tema.

Existen responsabilidades propias a cada nivel de gobierno, y eso debe tenerse siempre presente.

La teoría económica considera que existen ciertos criterios respecto de las necesidades colectivas que deben ser tenidos en cuenta, tales como la defensa, sistemas de carreteras, programas de inversión en salud a nivel nacional, etc. Ya que la satisfacción de tales necesidades beneficia al cuerpo social del país, es el gobierno nacional quien debe asumirlas. Si se presenta el caso de que las municipalidades asuman dicha responsabilidad en forma delegada, deberán establecerse normas específicas que fijen las condiciones de la delegación y la forma como se financiaría la satisfacción de las necesidades.

A continuación se profundizará en el tema de las externalidades. Cuando se trata de regular las externalidades que generen perjuicios por actividades de las empresas privadas (contaminación ambiental, por ejemplo), se requiere de una política normativa general que

“

La teoría económica considera que existen ciertos criterios respecto de las necesidades colectivas que deben ser tenidos en cuenta, tales como la defensa, sistemas de carreteras, programas de inversión en salud a nivel nacional, etc. Ya que la satisfacción de tales necesidades beneficia al cuerpo social del país, es el gobierno nacional quien debe asumirlas. Si se presenta el caso de que las municipalidades asuman dicha responsabilidad en forma delegada, deberán establecerse normas específicas que fijen las condiciones de la delegación y la forma como se financiaría la satisfacción de las necesidades.

”

En Europa se afirma que el municipio tiene un derecho natural a existir, ya que si los ciudadanos viven en pequeñas comunidades necesitan de un gobierno local que los respalde en el caso de que el gobierno nacional falle.

permita un igual tratamiento de las empresas ante la ley. Si bien dicha regulación debe estar a cargo del gobierno nacional, el municipio puede ser el ejecutor de las normas técnicas fijadas por el primero, incluso de las normas que se refieren a la forma como se va a financiar la realización de tal regulación.

El caso de la prestación de servicios como la educación y la salud debería ser un área particular de los gobiernos regionales y locales; así sucede en los países desarrollados (por ejemplo en Europa) donde hay servicios que podrían definirse económicamente como nacionales, pero que son manejados por los municipios, ya que estos últimos existen como tal desde antes que Estado Moderno hubiera surgido.

El Sr. Joseph Centella definió una clasificación de los servicios locales; por su naturaleza, estarían primero los servicios relativos al suelo (calles, servicio y control de cantinas, servicios de explotación, patentes municipales, permisos de explotación de actividades locales, etc.).

El desarrollo de actividades productivas privadas puede tener un carácter general, mientras que la prestación de servicios públicos tiene ciertas especificidades; estas últimas justifican la existencia de regulaciones expedidas por la municipalidad.

El tercer tema a tratar tiene que ver con la costumbre o tradición de intervencionismo por parte de las municipalidades. En Europa las municipalidades históricamente han intervenido en la prestación de ciertos servicios, desde aún antes de que se configurara el estado moderno, como se dijo antes.

En Europa se afirma que el municipio tiene un derecho natural a existir, ya que si los ciudadanos viven en pequeñas comunidades necesitan de un gobierno local que los respalde en el caso de que el gobierno nacional falle.

Si se quiere evolucionar a un régimen de democracia participativa hay que aceptar como necesario la delegación de ciertos servicios a los municipios; la participación ciudadana será decisiva en el proceso y permitirá en mayor control, el cual no sería posible si fuera una entidad del orden nacional la encargada. El alcalde, al ser una autoridad elegida localmente, será más susceptible de recibir la presión local ejercida por sus propios electores; algo así sería imposible respecto del gobierno central.

MARINO HENAO,
EX DIRECTOR DE LA ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
COLOMBIA.

Sobre el marco de referencia

En una exposición anterior, al presentar el marco de referencia sobre funciones administrativas y financieras hice énfasis en la necesidad de comprender el ámbito temporal y espacial de validez de las fórmulas; la necesidad de apoyarse en una adecuada categorización municipal para decisiones en cuanto a transferencia de funciones y recursos, relaciones intergubernamentales y programas de desarrollo institucional de los municipios; el reconocimiento de que la mayoría de los municipios tienen limitadas capacidades vigentes y que el proceso de descentralización se fundamenta, más bien, en sus potencialidades; la necesidad de introducir un nuevo estilo de planificación y de gestión a nivel local que no replique los modelos burocráticos que caracterizan la administración pública nacional en la mayor parte de los países latinoamericanos; y mis criterios sobre el desarrollo de sistemas de información apropiados para este nuevo concepto de organización y gestión de servicios públicos.

Estructuras organizacionales y desarrollo institucional

Así, quiero destacar cinco elementos básicos de desarrollo institucional que ameritan la mayor atención en los procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales:

- Cultura organizacional;
- Sistemas de información;
- Sistemas de gestión y desarrollo de personal;
- Construcción colectiva, conocimiento e interiorización de las **reglas de acción**; y
- Estructura organizacional adecuada, flexible y adaptativa.

Sobre éste último aspecto, y sin profundizar en aspectos específicos de diseño, voy a hacer algunas precisiones:

La revisión de estructuras orgánicas (creación, supresión o fusión de dependencias) y de plantas de personal (creación, supresión o fusión de cargos) constituye una función normal de mantenimiento y adaptación del sistema administrativo. Por ello, ni la "reestructuración" puede convertirse en programa central de las administraciones ni puede ser un ejercicio eventual, aislado y marginal.

Sin embargo, considerando los rezagos administrativos de la mayor parte de los municipios latinoamericanos, los cambios institucionales que corresponden a los procesos de descentralización en curso y los nuevos roles que se están asignando a municipios y regiones, sí resulta prioritario un esfuerzo de significación en su rediseño organizacional.

Como dije en la exposición marco, no parece conveniente que a nivel local se mantengan las estructuras orgánicas y los procedi-

mientos administrativos, que replican la organización burocrática y probadamente contraproduktiva del nivel nacional en la mayoría de los países latinoamericanos.

El mayor problema está en que muchos de los programas nacionales de apoyo a los municipios y aún, instituciones académicas y ONGs , a falta de alternativas, terminan proponiendo para las municipalidades estas formas de organización y de acción administrativa, "**optimizando la solución equivocada**" al tratar de mejorar esquemas y procedimientos que, simplemente, no han funcionado .

Ello puede cohibir avances institucionales necesarios, búsqueda de nuevas alternativas de gestión, desarrollos organizacionales requeridos e incorporación de tecnologías y capacidades gerenciales.

En realidad, es clave que los propios municipios y las entidades regionales y nacionales de apoyo comprendan la necesidad de fortalecer instancias y procesos permanentes de reflexión sobre las estructuras y procesos de su maquinaria administrativa a fin de asegurar la adecuada distribución de cargas, responsabilidades y recursos; remover factores que frenan la acción administrativa; asegurar adecuados flujos de información; revisar procedimientos de contratación, presupuesto y personal; depurar objetivos y funciones de dependencias y entidades descentralizadas; y promover la descentralización y la desconcentración, no sólo del nivel nacional hacia regiones y municipios, sino de estos hacia sus comunidades. Esto último es lo que conecta los procesos de descentralización con el avance político y las oportunidades administrativas que crea la democracia local.

Ahora bien, en el análisis relativo al diseño organizacional conviene tomar en cuenta que para algunos expertos y pese a reconocer que "la organización formal no garantiza productividad ni eficiencia" sigue siendo "imprescindiblemente necesaria".

Hay que reconocer que con frecuencia a las estructuras formales se le atribuyen debilidades, limitaciones e insuficiencias que, en rigor, corresponden a la simple vulnerabilidad política de las organizaciones, a problemas de gestión, a los sistemas de comunicación con el medio ambiente, a las capacidades del personal y a la cultura organizacional.

En realidad, como señalan Peter y Waterman en la ya clásica publicación **en busca de la excelencia**, "los problemas de estructura a pesar de su innegable importancia, no son sino una pequeña parte de la cuestión de la eficacia de la administración".

Con todo, la rígida distribución de funciones por dependencias (secretarías, direcciones, divisiones, departamentos, secciones, grupos), el énfasis en estas líneas funcionales muy definidas, la jerarquización formal, la compartimentalización y la división muy detallada del trabajo, que caracterizan el modelo piramidal correspondiente a las estructuras tradicionales, sí hacen lento el proceso de toma de decisiones, inhiben la flexibilidad organizacional requerida y frecuentemente hacen imposible la ejecución de actividades que involucran varias dependencias.

En respuesta, y luego de una interesante evolución en los últimos 25 años, emergieron los modelos de organización por proyectos o por productos. Cada programa tiene su correspondiente

gerencia y su personal específicamente asignado a todas las actividades involucradas en la realización del proyecto o en la elaboración y entrega del producto. Sus innegables ventajas contestan una a una las objeciones que se formulan a las estructuras "funcionales", pero no saca provecho de las economías de aglomeración; acentúa los problemas de circulación horizontal de información; hace casi imposible el concepto de "carrera"; dificulta la transferencia de conocimientos técnicos y de experiencias; y desaprovecha posibilidades de compartir costos.

En fin, los desarrollos relativos a **organizaciones matriciales**, que articulan elementos de organizaciones clásicas (funciones por dependencia) y de organizaciones por productos (o proyectos), podrían responder adecuadamente a los requerimientos de los municipios de todas las categorías, si se aseguran los desarrollos institucionales planteados y se avanza hacia la conformación de equipos de proyectos, plantas de personal globales en las que se asegure la movilidad, evaluación y productividad de los empleados y se usan fórmulas contractuales que permitan aprovechar las capacidades de gestión de las organizaciones cívicas, las cooperativas y las empresas privadas de todos los tamaños.

Alternativas de gestión de servicios locales

En el cuadro de la página siguiente, presento un esquema que recoge las diferentes alternativas de gestión para la producción o prestación de servicios locales:

Ahora bien, aunque en todo el mundo se han realizado grandes esfuerzos en la construcción de complejos sistemas de indicadores y en otros desarrollos orientados al seguimiento, evaluación y control en el sector público, frecuentemente se concluye que la mayor causa de fracasos está en la carencia de instrumentos para dar certidumbre a los derechos que pueden exigirse y a los compromisos que se asumen.

Por ello, existe la tendencia a **contractualizar** las relaciones entre entidades públicas y entre estas y las entidades privadas, incluidas las organizaciones cívicas, comunitarias y otras sin ánimo de lucro. Inclusive al interior de una misma entidad, se busca la utilización de **acuerdos formales** para definir las relaciones entre el nivel directivo y las unidades ejecutoras o las gerencias de programa, de proyecto o de obra.

Se trata pues de que en tales casos, mediando la aproximación, discusión y negociación correspondiente, se llegue a un acuerdo en cuanto a posiciones, responsabilidades y compromisos relativos a la construcción de obras, producción de bienes, gestión de programas, ejecución de proyectos o a la prestación de servicios públicos. Este acuerdo se recoge en un documento que expresa obligaciones y derechos, precisando qué debe hacerse, en qué termino, cuándo, cómo, por quiénes y para quiénes.

Así, estimo que dentro del esquema planteado (organizaciones matriciales, equipos de proyectos, precisar compromisos con fórmulas "contractuales"), las diferentes opciones que en tres columnas del cuadro que sigue denomino "contratos de administración", así como el arrendamiento de instalaciones y equipos, el contrato de concesión, la licencia para prestar servicios y el encargo fiduciario,

permitirían la participación del sector privado en la realización de proyectos y en la gestión de servicios públicos; la creación de interfases necesarios para la gerencia intergubernamental, a fin de buscar la coordinación, articulación y complementariedad de planes y acciones con los municipios y las entidades nacionales; la flexibilidad en la movilización de recursos; la agilidad para adoptar y ejecutar decisiones incrementando la eficiencia institucional; y las precisiones requeridas sobre tiempos, costos y especificaciones técnicas que viabilizan la evaluación del desempeño y el control ciudadano de la acción municipal.

A diferencia de los países latinoamericanos, los Estados Unidos se rigen por un régimen federal, tal como consta en su Constitución. Este último establece dos tipos de gobierno: el Federal, que tiene los poderes para el manejo de las relaciones exteriores, el correo, el ejército, etc., y el de los Estados, los cuales tienen facultades para ocuparse de la educación, la salud, las vías, etc.

La Constitución fija que cualquier poder que no esté explícitamente asignado al Gobierno Federal, pertenece al pueblo y a los Estados. Esto obedece al hecho que el Gobierno Federal, en tanto que Confederación de Estados soberanos, no tiene injerencia sobre las áreas en que los Estados pueden ejercer su soberanía. Para ilustrar lo anterior se pueden mencionar las facultades que tienen los Estados para emitir bonos y sacarlos a la venta; el Gobierno Federal no puede cobrar impuestos sobre los intereses que éstos producen, ya que es otro gobierno el que tiene las facultades para manejarlos.

El esquema federal americano, con una gran separación del poder, se estableció después de que U.S.A. lograra su independencia de Inglaterra; este régimen responde a la necesidad de no repetir la experiencia de la monarquía inglesa donde se concentraba el poder.

El Gobierno Federal controla e influye a los Estados de diversas maneras. La primera de ellas es actuando como mediador entre estos últimos; por ejemplo, en el caso de un río que atraviesa dos o más estados, el Gobierno Federal tiene el poder de reglamentar lo relativo a la contaminación ambiental del mismo, ya que es un aspecto que afectaría a otros estados. La segunda, es mediante el dinero; por ejemplo, el Gobierno Federal puede ofrecer a dos estados vecinos, quienes podrán aceptar o no, el financiamiento del 70% del costo de una carretera interestatal, siempre y cuando para su uso se fije un cierto límite de velocidad.

En cuanto al Gobierno Local, cada Estado tiene la facultad de organizarlo como quiera, ya que la Constitución no hace ninguna mención al respecto. Los Estados pueden, por decisión de los ciudadanos, elegir una legislatura de una o de dos cámaras o cómo lo requieran.

6.3 ASPECTOS LEGALES DEL MUNICIPIO EN U.S.A.

WILLIAM YAEGER ,
DIRECTOR DE LA OFICINA REGIONAL DE
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
PARA SUDAMÉRICA DE LA USAID.

Esta posibilidad de los Estados de organizar sus municipalidades hace que existen diferentes y variadas formas de gobierno. En Texas, la ley vagamente establece que la cooperación municipal dependerá de la forma como sea entendida por los ciudadanos. En Arizona y Nuevo México, los ciudadanos de una municipalidad pueden escoger dos o tres modelos de administración de la misma.

Es importante aclarar que en los Estados Unidos, a diferencia de Latinoamérica, municipalidad se debe entender como ciudad. Existe la división territorial entre Estados y Condados, correspondiendo estos últimos al concepto latinoamericano de municipalidad.

Los ciudadanos de una localidad se organizan en cooperativas municipales, las cuales cuando tienen cierto tamaño pueden constituirse en uno, dos o tres Condados. Este crecimiento de la municipalidad genera una tensión entre el gobierno del Condado y el gobierno de la ciudad o municipalidad.

El gobierno de un Condado es una especie de micro-estado, con competencias en un área determinada. A su turno, el gobierno de la municipalidad o ciudad está encargado de ofrecer servicios urbanos.

La municipalidad se puede organizar eligiendo un alcalde y/o un concejo, teniendo este último la posibilidad de escoger el alcalde (como en el sistema parlamentario inglés). Si la Constitución de la Municipalidad lo establece así, la mayor parte del poder de esta puede ser entregado a un City Manager.

Como se observa, son entonces los ciudadanos, los que al elaborar su Constitución municipal, quienes determinan la forma de gobierno que más les conviene. Sería casi como el caso de una empresa donde sus accionistas eligen su directorio, ya sea directa o indirectamente.

La facultad que tienen las comunidades de organizar su gobierno se deriva de la responsabilidad de darse su propio bienestar, ya que finalmente son ellas las que reciben los servicios por los que han pagado. Si un alcalde consigue su elección bajo la bandera de un determinado programa de gobierno y al cabo de cierto tiempo la comunidad comprueba que no lo cumplió, es seguro que esta escogerá autoridades y programas distintos en el futuro; todo esto es un gran aprendizaje para los ciudadanos.

Existen muchas formas de participación de la comunidad, incluso distintas de las oficiales. Una de ellas son las elecciones; otra es la consulta, cuando, por ejemplo, se quiere que la comunidad decida sobre un proyecto de endeudamiento de la municipalidad. En una elección de concejales puede suceder que no haya un gran interés de la comunidad, pero en una consulta sobre bonos es seguro que sí, ya que allí se estarían comprometiendo los dineros que la comunidad paga como impuestos.

Cuando se va a discutir el presupuesto municipal se realizan reuniones abiertas o cabildos, en los que la comunidad puede expresar su opinión, proponer la disminución de los impuestos o su incremento, dependiendo de las prioridades. Asuntos como este generan debates en las organizaciones comunitarias y a través de la radio o el periódico local.

Respecto de la asistencia a los ciudadanos que se encuentran en extrema pobreza, hay que anotar que el Municipio de Flagstaff (Arizona) tiene pocos programas. Los recursos de que dispone el municipio para asistencia social los transfiere al gobierno provincial para programas de salud y asistencia médica y aporta, además, US\$ 60.000 a la organización United Wave.

La ciudad de Flagstaff tiene una población de 48.000 habitantes y un presupuesto de US\$ 100 millones de dólares, de los cuales el 50 % está destinado a la construcción de calles y de redes de agua potable.

En el Estado de Arizona la responsabilidad legal para administrar los programas de asistencia social está en manos del Gobierno Federal o Nacional y de los Gobiernos Estatales, y Provinciales. Dichos programas son: servicio de empleo (cuando existe), ayuda para menores y viudas, pensiones para jubilados, atención médica, alimentación temporal para personas desamparadas, ayuda de emergencia para viajeros en tránsito y programas de vivienda urbana para personas de escasos recursos. Los programas de asistencia social se dan en los diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal, Provincial y Municipal.

El Sr. Abeyta estima que el servicio de empleo es uno de los mejores programas que existen en U.S.A.; estos son administrados y coordinados por el gobierno estatal y cada Estado establece los criterios para su administración. La asistencia se extiende a todos los ciudadanos que se encuentran sin empleo y consiste en la entrega semanal de una suma de dinero que oscila entre un mínimo de US\$ 40 y un máximo de US\$ 175, calculada según un sueldo anual.

En Arizona la ayuda dura hasta 52 semanas y va acompañada del suministro de información sobre empresas que requieran personal con determinada educación o capacitación. Los requisitos para acceder a este tipo de asistencia varía de un estado a otro. En épocas de recesión, cuando las tasas nacionales de desempleo aumentan, el Gobierno Nacional transfiere ayuda económica a los Estados.

El Sr. Abeyta considera que los programas de bienestar social son los más necesarios y los que generan mayor controversia, ya que el pueblo norteamericano estima que el gobierno, al realizar este tipo de programas, inhibe los comportamientos de auto-ayuda y de independencia personal de los ciudadanos.

Los subsidios para los menores consisten en una ayuda económica mensual que se asigna hasta la edad de 18 años; están dirigidos a niños que pierden la ayuda económica de sus padres (generalmente del padre).

El Gobierno Nacional cuenta con un programa de seguridad social que ofrece una variada gama de beneficios; entre ellos se encuentra una pensión de jubilación que puede ser de dos tipos: adelantada, la cual se otorga a los 62 años cumplidos, y la de prestaciones completas, la cual se otorga a los 75 años.

El Gobierno Nacional asiste también a las viudas y a los menores huérfanos con una pensión especial.

6.4 PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL

FRANK ABEYTA
CITY MANAGER DE FLAGSTAFF,
ARIZONA.

66

El Sr. Abeyta considera que los programas de bienestar social son los más necesarios y los que generan mayor controversia, ya que el pueblo norteamericano estima que el gobierno, al realizar este tipo de programas, inhibe los comportamientos de auto-ayuda y de independencia personal de los ciudadanos.

99

Los servicios de alimentación temporal para personas desamparadas y los auxilios de emergencia para personas en tránsito son administrados, a menudo, por organizaciones religiosas o instituciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, el Ejército de Salvación). Estos servicios incluyen alimentación y/o posada temporal, dinero para transporte, etc.

Para los programas de vivienda urbana, el Gobierno Nacional suministra los seguros exigidos por las entidades bancarias para que estas financien la compra de vivienda con préstamos pagaderos a largo plazo (15 a 30 años) y con bajas tasas de interés. Los programas de vivienda menos exitosos fueron los que se llamaron de Renovación Urbana, dirigidos a personas de bajos recursos económicos; dos factores limitaron su éxito: el poco interés de los propietarios de mantener en buen estado las viviendas y la irregularidad en su desarrollo ya que algunas veces se suspendían para dar cabida a proyectos comerciales más lucrativos.

Los programas de renovación urbana permiten, frecuentemente, acceder a préstamos a largo plazo y de bajo interés para renovación o mejoramiento de vivienda; en caso de venta de la vivienda se hace una restitución al gobierno de los préstamos asignados.

El aprendizaje sobre estos programas asistenciales en los U.S.A. surge del análisis de sus aspectos positivos y negativos, los cuales deben ser conocidos antes de intentar aplicarlos en otro país.

6.5 CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO CHILENO

VÍCTOR MALDONADO ,
FUNCIONARIO DEL MINISTERIO DEL
INTERIOR

Tradicionalmente en Latinoamérica son los gobiernos centrales y no los municipales quienes han sido fuertes.

Con la aprobación de algunas leyes orgánicas en el Parlamento, se está buscando un punto de encuentro entre el nivel central y el local. Por ahora ese encuentro está en una etapa experimental, razón por la cual gran parte de las políticas sociales, fijadas por el estado central, están consignadas en programas nacionales administrados por los municipios, sin que se hagan distinciones de una provincia o región a otra. Lo anterior no quiere decir que el municipio no pueda tener programas propios; significa más bien que si los tiene debe contar con recursos propios para financiarlos. La realidad actual hace que los municipios no lleven adelante este tipo de programas ya que sus recursos son muy limitados; por ahora los únicos recursos con los que cuenta son los de transferencias del estado central. Distintos elementos van a modificar esta situación en un futuro, entre ellos la ley que permitirá el incremento de las ventas en los municipios, la disponibilidad de funcionarios que se adapten a las necesidades locales y la posibilidad de los gobiernos regionales gocen de poderes que nunca antes han tenido.

En el terreno municipal, el gobierno central ha orientado la política social de tal manera que cumpla con los siguientes criterios:

que sea solidaria o sea dirigida a apoyar a los más pobres; **que sea integral** o sea que considere el conjunto de problemas que influyen en la pobreza; **que sea eficiente** en la focalización del esfuerzo; y **que sea participativa** para que la misma población ayude a la solución de los problemas.

El esfuerzo realizado en los últimos años se ha centrado en la **eficiencia** para la focalización del esfuerzo, buscando así que los recursos que el Estado entrega a los municipios no se disgreguen.

El aspecto que ha sido abordado en menor grado es el de la **participación de la comunidad**, lo que ha hecho que se empiece a considerar a la comunidad como partícipe de su propio desarrollo.

La Constitución Política y las políticas de los municipios consideran el desarrollo como una función compartida entre los niveles del Estado y no exclusiva del municipio. Dentro de esta función compartida se incluye asistencia social, salud pública, educación y cultura, capacitación y empleo, construcción de vivienda social.

Hace pocos años en Chile se diseñó un instrumento para la asignación de ayuda económica, el cual se llamó la Ficha CAS. Esta ficha no sólo permitió identificar necesidades, sino también conocer las condiciones sanitarias de las familias, la disponibilidad de servicios básicos; calidad de la vivienda; niveles de hacinamiento (relación entre el número de camas y el número de personas); grado de escolaridad del jefe del hogar y de su cónyuge; actividad laboral.

La Ficha CAS distinguía distintos niveles de población, de los cuales los más bajos podían acceder a los beneficios que el municipio ofrecía; sin embargo esta ficha era limitada en la información que proporcionaba ya que no distinguía entre pobreza rural y urbana. Se ideó entonces la Ficha CAS 2, la que de igual manera agrupa la población en niveles para efectos de otorgar los beneficios a los más pobres.

Los municipios en Chile administran de cuatro a seis programas sociales, ocho grandes subsidios y los recursos respectivos. Uno de estos programas surgió inicialmente bajo el nombre de Programa de Mejoramiento Urbano de Equipamiento Comunitario, el cual propició la construcción de obras de pequeña envergadura con participación de la comunidad; posteriormente surgió un segundo programa con las mismas características, denominado Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios, el cual no consideraba soluciones habitacionales sino de saneamiento para ofrecer condiciones sanitarias mínimas en vía de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

Estos programas han sido reformulados y aunque son administrados por el municipio permiten la participación de organizaciones comunitarias que dispongan de un buen apoyo técnico en materia de planificación.

Las autoridades nacionales y los dirigentes de organizaciones comunitarias son elegidos democráticamente, mientras que las autoridades municipales todavía no lo son; en este punto existe una brecha que debe ser superada para que las relaciones comunidad-Estado se fortalezcan, a lo que contribuyen los programas mencionados anteriormente.

66

El esfuerzo realizado en los últimos años se ha centrado en la eficiencia para la focalización del esfuerzo, buscando así que los recursos que el Estado entrega a los municipios no se disgreguen.

99

63

En el campo de la salud existen los programas de Atención Primaria de Salud y el de Alimentación Complementaria (ejecutado en las escuelas).

En el sector de la educación existen los programas de Educación Pre-escolar, Básica y Media, parte de los cuales se realizan a través de Establecimientos Municipales o Municipalizados.

En materia asistencial los subsidios más importantes son los siguientes: cesantía, pensiones asistenciales, subsidio único familiar (SUF), subsidio maternal durante el embarazo, subsidio a la madre por niño nacido, subsidio al agua potable, etc.

En el sector de vivienda existen subsidios como el de la Vivienda Básica en general, el de Vivienda Básica para ancianos, etc. En este sector existen también programas de Vivienda Progresiva, los que facilitan la construcción de vivienda (mediante la asignación del lote y una construcción parcial) y su ampliación futura.

El proceso para acceder a estos programas tiene dos puntos que son comunes a todos: el primero, dado por el hecho de que la Ficha CAS es el mecanismo utilizado para la identificación de los beneficiarios, salvo en el caso de educación y salud; el segundo, consistente en que el beneficio debe ser solicitado ante la Dirección de Desarrollo Social Comunal de cada municipio o ante un servicio de nivel nacional.

Finalmente, se puede decir que se ha logrado avanzar en materia de programas asistenciales, pero ha faltado un desarrollo de los mismos que considere la participación de las personas y en este punto se deben concentrar los esfuerzos hacia el futuro.

6.6 SERVICIOS TRASPASADOS A LA GESTION MUNICIPAL

JULIO RUIZ

64

Por su importancia a nivel nacional, por su cobertura y por la sensibilidad de la demanda, la educación y la salud son los dos aspectos claves de la gestión municipal. En estos sectores los mecanismos de transferencia de competencias han sido muy diversos, generando distintos contextos administrativos. En el sector educativo se hizo un traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios, por un período indefinido. En campo de la salud, los traspasos de policlínicas y de postas rurales se hizo mediante contratos de comodato. Las transferencias en materia de educación incluyeron el personal y los bienes muebles e inmuebles y, por la existencia de la Ley General de Educación, no hubo necesidad de fijar el esquema de financiamiento (el cual consiste en el otorgamiento de subvenciones). En contraposición, en el sector salud no existe una ley que fije lo relativo a los aspectos financieros de las prestaciones de atención en salud; en este campo los municipios han operado sobre la base de convenios con los servicios de salud, los cuales tienen unos plazos fijos renovables.

En cuanto al personal es fácilmente constatable una gran precariedad institucional. En el área educacional se requiere personal paradocente y profesores. En salud hace falta personal para los Equipos de Salud de Atención Primaria, profesionales regidos por la ley 15.076 (médicos, químicos-farmacéuticos, dentistas); personal administrativo, técnico y auxiliares en salud (los que anteriormente se regían por el Código del Trabajo y hoy en día vinculados directamente a los municipios mediante contratos privados).

Las municipalidades fueron facultadas para administrar estos servicios, inicialmente bajo dos modalidades: la primera, creando los departamentos de educación y de salud dentro del municipio; la segunda, mediante la creación de corporaciones de derecho privado, presididas por los propios alcaldes.

Las principales comunas y municipalidades del país optaron por la creación de las corporaciones. Estas últimas fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, bajo la tesis de que las facultades que han sido transferidas a los municipios no pueden ser delegadas en un ente privado; a pesar de esto aún subsisten en el país 56 corporaciones.

En el sector educativo los establecimientos educativos son de diversa índole, a saber: pre-escolares, de educación básica y de educación media. Con relación a su funcionamiento ellos deben regirse por los programas educacionales del Ministerio de Educación; respecto de su financiamiento hay que anotar que se efectúa mediante subvenciones, las cuales se determinan en función de tres diferentes aspectos. El primero establece que la subvención está determinada por el número de alumnos matriculados en un establecimiento, o sea que por cada alumno matriculado se fija un monto, cuya suma constituye el total de la subvención. El segundo se refiere al hecho de que el monto asignado por cada alumno depende del nivel (básica o media) y del tipo (educación diferencial para atender trastornos del aprendizaje) de educación impartida en el establecimiento. El tercero considera la ubicación del establecimiento, distinguiendo entre los rurales y los urbanos.

Como el financiamiento está determinado por la asistencia de los alumnos, se ha desencadenado una competencia entre la educación privada subvencionada y la educación municipal (que también es subvencionada), en desmedro de esta última.

Las razones que influyen para que esta situación se dé son las siguientes:

1. En los últimos tiempos ha surgido en el país la idea de que lo privado es superior a lo público, más eficiente, dando un mejor status.
2. Los gastos de funcionamiento de los establecimientos municipales son superiores a los privados, ya que el profesorado tiene niveles más altos de remuneración.
3. Los establecimientos municipales están obligados a recibir toda clase de alumnos, incluso aquellos con problemas de aprendizaje, en oposición a los establecimientos privados que disponen de la facultad para seleccionar sus alumnos. Esto hace que los rendimientos académicos sean bien diferentes de un establecimiento a otro. Esto se ha solucionado parcialmente e incluso se ha mejorado la

6.7 FOMENTO MUNICIPAL DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

MARIO ROSALES
(IULA, CELCADEL)

calidad de la educación ya que se ha desarrollado un programa nacional para ambos tipos de educación.

4. Se ha expedido un Estatuto Docente que rige tanto para el municipio como para el sector privado subvencionado.

Respecto del desarrollo económico hay corrientes que sostienen que este debe ser o no uno de los asuntos de los que se ocupe el municipio. De una parte, las normas latinoamericanas sobre funcionamiento de las municipalidades establecen que el desarrollo económico no debe ser una tarea del municipio. De otra parte, se constata que en el quehacer de los municipios lo económico no es siempre lo prioritario. Para unos, el desarrollo económico es un tema de competencia del Estado, ya que exige inversiones de gran envergadura; otros afirman que en un contexto de internacionalización de las economías, donde las inversiones sobrepasan el espacio local, las decisiones de inversión y de dinamización de la economía exceden las capacidades municipales. No falta quien sostenga que las municipalidades están ya demasiado ocupadas con la prestación de servicios, con tareas sociales, con distribución de subsidios, etc. para tener que preocuparse del desarrollo económico.

El rol de las municipalidades no debe circunscribirse a ciertos ámbitos. La municipalidad, como gobierno y administración local, con responsabilidades jurídicas y con autoridades elegidas por los ciudadanos, debe tener un ámbito de acción amplio.

Con la elección de alcaldes y de concejos comunales esta situación cambiará, ya que las municipalidades tendrán mayor legitimidad frente a la ciudadanía y el alcalde podrá asumir sus funciones dentro de un esquema de gobierno local más que de simple administración. Cuando un alcalde es designado por otra autoridad, debe responder por sus acciones ante esta última; si es la comunidad la que lo elige, será ella quien lo pueda responsabilizar de su acción y exigirle el cumplimiento de sus tareas.

El alcalde de Trujillo (Perú), ante la aparición del primer foco de cólera de América Latina en un sitio cercano a su municipio, tomó medidas preventivas adecuadas, aunque la ley no establecía que la salubridad fuera un área de responsabilidad municipal. Si bien las autoridades de salud son las responsables de problemas de este tipo, en una situación de emergencia se requiere acción, y el alcalde, como autoridad local y mandatario de la comunidad, debe reaccionar rápidamente en el nivel local.

Las municipalidades deben preocuparse del desarrollo económico, lo diga o no la ley. La pobreza, por ejemplo, es un tema que preocupa a las autoridades locales, ya que se han emprendido programas nacionales, subsidios, etc. para su erradicación y los indicadores muestran que en lugar de desaparecer continúa a tal punto que un 40% de la población se encuentra en esta situación.

“

El rol de las municipalidades no debe circunscribirse a ciertos ámbitos. La municipalidad, como gobierno y administración local, con responsabilidades jurídicas y con autoridades elegidas por los ciudadanos, debe tener un ámbito de acción amplio.

”

66

Del análisis y de la experiencia lograda en la ejecución de programas sociales, se puede concluir que la única solución posible para la pobreza es la de generación de empleo y, por lo tanto, la generación de ingreso para los pobres. Existen alternativas como la de promoción de la actividad empresarial que, en oposición a los subsidios que son soluciones transitorias, permiten crear condiciones mas permanentes para la generación de ingreso. Los programas sociales tienen un efecto negativo y es el de acostumbrar a la gente a recibir subsidios trayendo como consecuencia una inhibición de las iniciativas para el desarrollo de actividades productivas. Esto respalda el argumento de que las municipalidades no deben ser entes que subsidien sino más bien organismos que promuevan el desarrollo económico a nivel local. Una acción de promoción del desarrollo no es una tarea fácil y tampoco debe limitarse a un espacio territorial. Cuando un municipio decide invertir en infraestructura, servicios, etc. posibilita o estimula la inversión en la zona, lo que genera un beneficio común.

En la medida que se construye una estabilidad social, se crean las condiciones políticas de tranquilidad que determinan la inversión.

Colombia es un país azotado por la violencia. En respuesta a la preocupación de frenar la violencia en las zonas cafeteras, los productores de café acordaron con el gobierno central y las municipalidades de la región, la creación de un fondo común para el desarrollo local. Con esta decisión se crearon condiciones sociales efectivas y se redujo notablemente la violencia. Este ejemplo ilustra la interrelación entre lo económico y lo social.

Otro mecanismo para propiciar el desarrollo económico local es mediante la construcción y operación de parques industriales impulsados por el municipio. Si bien la instalación de un espacio con servicios no va, por sí sola, a atraer inversionistas, si puede contribuir a que esto se dé. Un ejemplo muy interesante es el de Villa El Salvador (barrio en Lima, Perú), donde la comunidad se asoció con la municipalidad para la instalación de un parque industrial que acogiera pequeñas y medianas empresas. Es claro que un proyecto así no tiene un impacto económico a gran escala (en términos de absorber el desempleo local), pero sí es demostrativo de las ventajas que se pueden tener, ya que se atrajeron muchas empresas y alrededor de toda su actividad se generaron procesos de capacitación de mano de obra.

En cuanto al turismo, el alcalde de Cartagena de Indias puede ilustrar fácilmente las ventajas de conservar el casco histórico de la ciudad con relación a la atracción de turistas; Viña del Mar, tiene un buen ejemplo que es el del festival internacional de la canción y el alcalde de Ligua da crédito de los beneficios de transformar liceos de enseñanza media en colegios politécnicos, con programas de educación especializados para la mano de obra de la industria de tejidos. Todas estas experiencias muestran la relación de la actividad municipal con el desarrollo económico.

La municipalidad tiene como rol fundamental la promoción del desarrollo económico; lo anterior no significa la creación de empresas, sino su estímulo y el ofrecer las condiciones para facilitar su instalación.

Durante muchos años en América Latina se ha equivocado el rumbo. A partir de la posibilidad de promover una actividad econó-

66

En la medida que se construye una estabilidad social, se crean las condiciones políticas de tranquilidad que determinan la inversión.

99

67

La municipalidad tiene como rol fundamental la promoción del desarrollo económico; lo anterior no significa la creación de empresas, sino su estímulo y el ofrecer las condiciones para facilitar su instalación.

mica, se realizan estudios de factibilidad, se contratan consultores para el análisis de lo que se puede producir, se hacen proyectos y se atraen inversionistas. Es decir, se hace énfasis en la operación intelectual de la creación de las empresas más que en las iniciativas y potencialidades locales (individuales o colectivas).

Respecto del desarrollo económico, la primera actividad que el municipio debería realizar sería la de detectar "emprendedores", en lugar de fomentar grandes proyectos. El término "emprendedor" tiene un mayor alcance para incluir no sólo empresarios sino personas que tengan un interés en lo privado o en lo público.

En los municipios medianos o pequeños, lo mejor es tratar de identificar dichos emprendedores en la propia comunidad.

En este punto vale la pena mencionar el caso de un campesino centroamericano (llamado Severino), quien constituyó una cooperativa de producción en tierras arrendadas. Como no disponía de tractor, decidió seguir el consejo de un amigo y dirigirse a una fundación interamericana que financiaba este tipo de proyectos; para empezar el trámite tuvo que aprender a leer y escribir. Si la fundación mencionada decidió apoyar esta iniciativa, no fue por la carta que recibió sino por la voluntad y energía del campesino que quiso desarrollar el proyecto.

Es por eso que las municipalidades deben buscar en sus comunidades personas emprendedoras y ayudarlas a desarrollar sus ideas, ya que en muchos casos estas son mejores que las que personas externas puedan proponer.

6.8 ACTIVIDADES DE FOMENTO EN UN MUNICIPIO

JOSÉ ANTONIO OJEDA,
ASISTENTE COUNTY MANAGER,
MIAMI, FLORIDA.

Los problemas urbanos que existen en Sudamérica son universales. Si se resolviera la prestación de servicios como agua, luz, alcantarillado y recolección de basuras, en las municipalidades no habría mayor problema.

No se puede afirmar que la forma como funcionan las cosas en U.S.A. es la mejor. Existen muchos problemas, e incluso puede decirse que el sistema democrático está todavía en un proceso evolutivo.

En pocos días un Juez Federal va a dictaminar que el sistema de elección de los regidores es inconstitucional y que debe ser cambiado por que la comunidad opina que las autoridades locales no representan adecuadamente al municipio. Así ocurren los cambios en U.S.A.

Actualmente, los gobiernos locales deben encargarse no solamente de satisfacer las necesidades básicas de agua, energía, alcantarillado, etc., sino también, de promover el desarrollo económico local; de esta manera se garantiza el bienestar de la comunidad y se logra un buen estado financiero y fiscal del municipio.

El problema común de los gobiernos locales, en casi todo el mundo, es el de la falta de dinero. Esto ha sido sentido más gravemente en U.S.A. desde el gobierno del Presidente Reagan. Las demandas de la comunidad son cada vez mayores, y los recursos municipales son cada vez menores; esto hace que el alcalde y el gerente municipal deban inventar fórmulas que les permitan desarrollar su programa de gobierno. Una situación así exige un espíritu emprendedor que facilite la adaptación y respuesta a las nuevas exigencias.

En un proceso de descentralización los municipios deben asumir nuevas responsabilidades, incluso algunas que trascienden sus funciones corrientes.

El alcalde, los regidores y administradores municipales por estar más cerca de la comunidad deben esforzarse en el cumplimiento de sus planes de gobierno para no perder su credibilidad, la confianza del pueblo y la posibilidad de un reelección.

El administrador debe estar siempre ideando nuevos mecanismos para atraer recursos. En un proceso de desarrollo económico, el municipio puede atraer la inversión industrial y empresarial, el turismo, etc.; para esto es necesario asumir una filosofía de libre mercado, donde la empresa privada se sienta confortable y el rol del gobierno sea de estimular y no de obstaculizar el desarrollo económico.

El gerente municipal y el alcalde deben asumir una actitud de empresarios, emprendedores y vendedores de sus productos, como normalmente se hace en el sector privado.

A continuación se presentan dos modelos que han servido para estimular la economía municipal.

El primero se aplicó exitosamente en San Antonio, con el alcalde Enrique Cisneros. Este modelo consiste en que el municipio, para atraer la inversión industrial, ofrece ciertos beneficios (exenciones tributarias a la propiedad inmobiliaria, etc.), construye infraestructura (carreteras, alcantarillado, etc.), prepara la fuerza laboral (programas de entrenamiento, etc.), todo ello utilizando fondos públicos. Con esto se logran varias cosas: crear nuevas fuentes de trabajo, mejorar la vida económica, aumentar el número de contribuyentes, reducir el pago de impuestos, etc. Este modelo también ha sido aplicado en Austin, Texas.

El segundo es aplicable en ciudades turísticas, para promover el turismo y desarrollar la economía municipal. Consiste en la creación de unos impuestos que gravan a los turistas y no a los residentes. El impuesto se cobra de distintas maneras: en las cuentas de los hoteles, en las entradas a atracciones, por la salida o llegada a puertos aéreos o marítimos (aunque este impuesto lo establece el gobierno nacional, también puede ser facultativo del gobierno municipal), etc.

En el caso de Miami, la municipalidad se ha podido mantener a flote gracias a estos impuestos que son captados de turistas argentinos, chilenos y especialmente brasileños. El mecanismo utilizado consiste en la emisión de bonos, garantizados por este impuesto, los cuales van a financiar la construcción de atracciones turísticas y estadios, el mejoramiento de los hoteles, etc. Este esquema permite atraer más turistas, más industria y, por lo tanto, generar más fuentes de trabajo.

Actualmente se está trabajando en el proyecto del concurso de tenis de Lipton, el cual permitirá recaudar más de 120 millones de dólares y la creación de, aproximadamente, dos mil empleos; como es un concurso que será televisado internacionalmente a una teleaudiencia de setecientos millones de personas, servirá también para promocionar comercialmente a Miami. Con los ingresos del turismo se están construyendo las canchas de tenis, en un costo superior a los US\$ 17.000.000.

Otra forma de resolver los problemas financieros de los municipios es mediante la privatización de los servicios municipales más caros y burocráticos.

La asociación del sector público con el privado es beneficiosa para crear fuentes de trabajo y reducir los costos de operación de servicios burocráticos.

Uno de los problemas graves en Miami era el de la disposición de las basuras; tradicionalmente estas se enterraban pero llegó un momento en que no había más sitio para hacerlo. Mediante un proceso de licitación, se seleccionó una firma francesa que compra la basura, la quema y luego produce energía que es vendida a unas sesenta mil viviendas de la localidad. Una alternativa como esta produce un doble beneficio: en términos económicos y en aspectos ambientales.

En resumen, se puede constatar que por la posibilidad de recurrir al sector privado el municipio puede:

1. Reducir los costos municipales.
 2. Incrementar la participación del sector privado en el gobierno.
 3. Propiciar la creación de fuentes de trabajo.
 4. Reducir la dependencia del municipio de los impuestos inmobiliarios.
 5. Fomentar el proceso de descentralización.
 6. Respaldar una democracia participativa, maximizando los recursos disponibles para servir al pueblo.
 7. Estrechar los vínculos entre el sector público y el privado.
-

En los últimos años, en el municipio de Laredo (Texas) se han realizado distintas actividades de promoción industrial.

Hoy en día, la tasa de desempleo está por debajo del 9% (lo cual es óptimo tratándose de una ciudad fronteriza), y aún se piensa que podrá bajar más ya que se están creando 1200 empleos anualmente, a través del sistema de participación e iniciativa privada en diferentes áreas. La Cámara de Comercio de Laredo, organización muy activa, ha promovido el turismo presentando la ciudad como un lugar adecuado para convenciones y turismo, y educando la población para causar un impacto positivo en los visitantes.

La municipalidad trabaja estrechamente con la Asociación de Fabricantes (establecida en 1984), mediante la organización de comités asesores en aduanas, educación, transporte, etc.; este trabajo conjunto facilita el intercambio con los distintos niveles de gobierno, ayuda a la coordinación interinstitucional, etc.

Existe también la Fundación para el Desarrollo de Laredo, constituida en la década de lo sesenta.

Todas las iniciativas, esfuerzos, etc. fueron atraídos al concejo con el fin de crear conciencia de la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado.

El Consejo para el Desarrollo del Sur de Texas, enfocado a propiciar el desarrollo de las comunidades de la región, ha dado un apoyo decisivo a las estrategias que la municipalidad de Laredo ha fijado para desarrollar su industria.

Distintas actividades han sido generadoras de buenas fuentes de ingreso. Entre ellas están actividades turístico-culturales, como la celebración del natalicio de Jorge Washington (que atrae cerca de 200.000 personas) y unos encuentros históricos que se realizan mensualmente. Existen también actividades de intercambio con las municipalidades fronterizas, para tratar temas comunes (medio ambiente, infraestructura fronteriza, etc); estas han propiciado una inversión del Gobierno Federal de más de dos billones de dólares en la frontera México-americana.

Todo esto muestra como es el municipio quien debe llevar adelante las iniciativas para el desarrollo local y no traspasar esta responsabilidad a niveles superiores que no responderían adecuadamente.

En el caso de la promoción del turismo, antes de emprender cualquier proyecto el municipio debe estudiar que es lo que puede ofrecer.

Si a nivel local se unen el municipio, el sector privado y las asociaciones turísticas, se puede hacer grandes cosas para generar empleo y desarrollar la región. Si se fijan metas se crea un camino que puede guiar la acción y, en un futuro, permitir constatar como se ha producido el crecimiento económico.

6.9 PROMOCION INDUSTRIAL.

SAÚL RAMÍREZ,
ALCALDE DE LAREDO,
TEXAS.

“

Todo esto muestra como es el municipio quien debe llevar adelante las iniciativas para el desarrollo local y no traspasar esta responsabilidad a niveles superiores que no responderían adecuadamente.

”

7.0 AREA DE COMPETENCIAS, PROFESIONALES Y TECNICAS.

7.1 OPTIMIZACION DEL RECURSO HUMANO MUNICIPAL.

MARIO ROSALES,
IULA - CELCADEL.

Del resultado de investigaciones y del análisis de la literatura existente sobre administración pública y privada se puede concluir que la clave del éxito de cualquier organización está en la calidad del recurso humano disponible y de su motivación.

Algunos investigadores que trabajan sobre proyectos sociales afirman que el éxito de estos depende de la calidad de sus administradores, de su motivación y de su participación.

Independientemente de las realidades y posibilidades de cada municipio, las experiencias exitosas de desarrollo municipal han sido logradas porque existía un buen alcalde, un equipo humano con muchas calidades y una alta participación de la comunidad. Las técnicas de administración y de planificación no explican la diferencia entre uno y otro municipio, sino es por el componente humano que lo habita. El sólo hecho de disponer de recurso humano calificado es suficiente para mostrar buenos resultados.

Cuando se habla de municipios es necesario aclarar ciertas cosas; la primera, consistente en la necesidad de diferenciar entre los conceptos de municipio y municipalidad, de comuna y comunidad. Por municipio se considera un ente superior a la municipalidad; el municipio está conformado por un territorio (que en Chile se llama comuna y en otros lugares se denomina cantón, municipio, etc.) y por una población (comunidad generalmente organizada, compuesta por muchos agentes). Lo anterior muestra como la participación de la comunidad no se limita a la participación de los pobladores de un municipio, sino que incluye instituciones, empresa privada, organizaciones de diversa índole, etc.

La municipalidad es una administración que tiende a ser un gobierno local, independientemente de lo que digan las normas.

Cuando se habla de desarrollo de la municipalidad, la acción se dirige hacia el mejoramiento de aspectos internos de la organización, olvidando que el concepto más amplio de municipio incluye la población, el territorio y la administración.

Dentro de la estructura municipal, considerando el enfoque sistemático, se encuentra un primer nivel de dirección, el cual se puede también denominar -gerencia-.

El administrador o quien dirija una municipalidad es un gerente; es decir, alguien que debe hacer lo exigido por las circunstancias y no necesariamente lo que fija la norma. Respecto de las facultades que tiene un empleado o un funcionario, las normas establecen que en el sector privado se puede hacer todo lo que la ley no prohíba

Cuando se habla de los recursos humanos del municipio, debe tenerse en cuenta no sólo el personal de la administración municipal (gerencia, directivas, funcionarios), sino también los recursos humanos con que cuenta la comunidad.

””

expresamente; en cambio, en el sector público sólo se puede hacer aquello para lo cual la ley expresamente facultad. Las normas están hechas para regular la vida social, no para maniatarla.

Un alcalde manifestó, en cierta ocasión, que para poder realizar un proyecto respecto del cual no estaba autorizado por la ley, transfería los recursos respectivos al sector privado (usando un mecanismo legal), y acordaba con este último la ejecución del proyecto. El término gerencia implica que se debe disponer de distintas habilidades y de un espíritu emprendedor para hacer lo que la comunidad necesita y poder buscar en la ley los mecanismos para desarrollar estas iniciativas en vez de maniatarlas.

Lo anterior ilustra las diferencias entre administración y gerencia. Los buenos alcaldes y funcionarios municipales son básicamente gerentes públicos más que administradores.

En cuanto a los recursos municipales estos pueden ser: técnicos, humanos y financieros.

Comunmente la gente considera que los recursos municipales se reducen sólo al dinero. La insuficiencia de recursos financieros o humanos no deben frenar la iniciativa de un alcalde; los buenos alcaldes enriquecen sus recursos con otros que están fuera su autoridad, como por ejemplo recurriendo a la empresa privada, a las organizaciones vecinales, etc. cuyos aportes se pueden hacer en distinto monto y de diversas maneras.

En Chile, los alcaldes disponen de distintos mecanismos para acceder a nuevos recursos ofrecidos por distintos programas o instituciones.

Cuando un alcalde identifica una necesidad de la comunidad, selecciona una alternativa de solución y diseña entonces un proyecto (considerando su factibilidad técnica y económica), puede presentarlo a entidades o programas para obtener los recursos necesarios para su ejecución; existen programas como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo de Solidaridad (FOSIS), que, previa negociación, pueden asignar recursos a proyectos de los municipios.

Cuando se habla de los recursos humanos del municipio, debe tenerse en cuenta no sólo el personal de la administración municipal (gerencia, directivas, funcionarios), sino también los recursos humanos con que cuenta la comunidad.

Muchos de los programas desarrollados en los municipios no son necesariamente administrados por ellos mismos; es la comunidad la que cumple esta tarea, a partir de una iniciativa propuesta por esta última y apoyada por el municipio.

Los conceptos expuestos anteriormente se pueden entender mejor cuando se analiza la doble función que tradicionalmente tiene la municipalidad: la primera es una función subsidiaria y la segunda, una función facilitadora. La primera se cumple de dos maneras: cuando la municipalidad asume aquello que la comunidad organizada no puede hacer o cuando la apoya para la solución de los problemas locales. La segunda se cumple cuando la municipalidad crea las condiciones y estimula la liberación de energías existentes en la comunidad y en la misma municipalidad. Facilitar es motivar,

es entusiasmar, y una actitud así es lo que distingue un alcalde bueno de otro que no lo es.

Es importante destacar la habilidad negociadora con que debe contar el alcalde y sus directivos. La tarea del alcalde es la de movilizar los recursos de la comunidad para propiciar el desarrollo de la misma, lo cual requiere la realización de acuerdos. Las entidades públicas como las privadas tienen su propia finalidad y es un error pretender que las unas asuman los objetivos de las otras, cuando estos no son los propios.

El arte de negociar parece ajeno a la administración pública, teniendo una connotación de dinero, de ganancias, de empresa privada; pero no es así, ya que en cualquier espacio donde se trate de llegar a acuerdos, se está negociando. Llegar a acuerdos significa respetar la finalidad del producto; se negocia con redes y no con estructuras piramidales.

En Latinoamérica la organización del Estado y de los gobiernos se ha hecho sobre un esquema piramidal, la cual vincula el poder con la propiedad del conocimiento, más que con la propiedad del dinero o de las armas. Similarmente hacen los empresarios privados, cuando colocan la empresa como centro del desarrollo, porque sienten que son ellos los que crean la riqueza.

La posibilidad de negociación se disminuye cuando los interlocutores están ubicados en una pirámide alrededor de la cual todo debe girar.

La negociación es posible cuando los interlocutores están ubicados más o menos al mismo nivel; en este caso los resultados de la negociación son una ganancia para todos.

Los funcionarios municipales, y en general la gente vinculada a la administración pública, deberían conocer y manejar algunas técnicas de negociación, ya que es la única manera de motivar y movilizar el resto de agentes.

Cuando se habla de la calidad del personal municipal, el primer error que se comete, como se mencionó anteriormente es el de circunscribirse al ámbito de la municipalidad; el segundo error se presenta cuando la calidad del personal municipal está determinada por sus habilidades exclusivamente técnicas. Además de la competencia técnica o profesional, el personal municipal debe tener cualidades personales apropiadas para la gerencia, las negociaciones y el entendimiento con la comunidad.

Respecto de los atributos personales de los funcionarios públicos existe una gran diferencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados: la vocación del servicio del funcionario y el sentido de lo público como realidad concreta. En América Latina es frecuente encontrar cantidad de basura en las calles, que resulta de la falta de apropiación por parte de los habitantes de los bienes públicos. Por todo lo anterior se hace necesario inculcar entre los funcionarios y la comunidad el sentido de que lo público debe ser cuidado porque pertenece y sirve a todos.

El concepto de lo público, reflejado en el hecho de que los bienes públicos son de todos y no de alguien particular, es ajeno a la cultura latinoamericana. En los países europeos y en U.S.A. el

66

Los funcionarios municipales, y en general la gente vinculada a la administración pública, deberían conocer y manejar algunas técnicas de negociación, ya que es la única manera de motivar y movilizar el resto de agentes.

99

75

“

Es perfectamente posible actuar o influir sobre los atributos personales, para mejorar y desarrollar el sentido de lo público, que no es otra cosa que el cuidado de los bienes de todos.

”

sentido de lo público hace que haya un gran cuidado de los recursos públicos y de los impuestos; de allí que la principal acusación que se puede hacer a un gobernante es la de haber hecho un mal uso de los recursos que le fueron confiados por la comunidad para adelantar su administración.

Es muy importante entonces que las municipalidades incluyan este tema dentro de la educación que administran; por la vía de la educación la comunidad puede cambiar conceptos erróneos y tomar conciencia del cuidado de lo público. Algunos ejemplos confirman esta tesis; el metro de Santiago (Chile) y el de Caracas (Venezuela) son más limpios que el de París o Roma. Esto se debe al hecho de que la educación es considerada un factor importante en la operación de los metros; esta educación se da de distintas maneras: no permitiendo el ingreso de personas con comida, invitando a arrojar la basura en los recipientes destinados a esto, etc.. Con una educación permanente se logra que las personas asuman un comportamiento adecuado de manera natural.

En experiencias como la de la ciudad de Quito (Ecuador), donde se desarrolló un sistema de transporte con buses de dos pisos, se pudo constatar una diferencia de comportamiento entre los usuarios del transporte, dependiendo si éste era público o privado. La diferencia radicaba en el hecho de respetar los paraderos, en el cuidado de los buses, etc.

Es perfectamente posible actuar o influir sobre los atributos personales, para mejorar y desarrollar el sentido de lo público, que no es otra cosa que el cuidado de los bienes de todos.

Respecto de las opciones de formación o capacitación es frecuente limitarse al plano de los conocimientos sin abordar el de las habilidades. El plano del conocimiento abarca la teoría, la abstracción, el saber académico o tecnológico, no siempre aplicables al quehacer de los funcionarios municipales. Esta orientación de la capacitación o de la formación genera una gran desconfianza en los alcaldes, administradores o gerentes públicos, ya que pocas veces se traduce en cambios de conducta o en mejoras para la administración municipal.

Es posible que el enfoque de la educación deje de ser tan teórico y pase al campo de las habilidades; de esta manera lo importante no será tanto el cómo funcionan las cosas sino más bien como se operan y de qué manera se les puede sacar mejor partido.

7.2 REQUISITOS TECNICOS Y MORALES DEL RECURSO HUMANO MUNICIPAL

ELIZABETH KELLER
Subdirectora de ICMA.

A continuación se abordarán distintos aspectos de un país con exagerado crecimiento de concentraciones urbanas, con grandes requerimientos y necesidades públicas y con mucha corrupción y tradición de patrocinio.

El sector privado fue quien empezó a influir en los aspectos políticos exigiendo más eficacia del municipio. Los movimientos reformistas dispusieron que las acciones políticas debían ser guiadas por principios superiores y no por deseos personales. Los hombres de negocios y los reformistas trabajaron conjuntamente en la elección de funcionarios honrados y competentes. Asimismo, presionaron por el establecimiento de un sistema de gobierno municipal que concentrara las responsabilidades administrativas en una persona. Cuando esa persona es elegida por la comunidad el sistema se llama alcalde-concejo; si la persona es nombrada por el concejo, el sistema se llama concejo-gerente (country manager). En este último sistema los ciudadanos eligen a los concejales y, conjuntamente con ellos, escogen al gerente. Los requisitos para ser nombrados en tal cargo hacen referencia al nivel educativo y la experiencia administrativa. Si la comunidad no está satisfecha con su trabajo, el gerente podrá ser removido de su cargo por el concejo.

Para la contratación del personal municipal, los primeros gerentes optaron por la aplicación del principio del mérito, buscando siempre cierta competencia profesional de los empleados (ingenieros para las obras públicas, por ejemplo).

Aunque dichos gerentes no tenían gran experiencia ni educación eran hombres prácticos y de principios; lo anterior propició la creación de una asociación que les permitiera más información sobre técnicas administrativas. De los 31 gerentes que había en 1914 solamente 14 asistieron a la primera conferencia de ICMA. Sin embargo, tres años después publicaron un boletín que describía experiencias, definía sistemas de clasificación de empleados, sistemas de evaluación de los mismos, mecanismos para la creación de ciudadanos y metodologías para organizar el presupuesto.

Las universidades comenzaron a ofrecer cursos de administración pública, incluyendo temas como organización municipal, recursos humanos, presupuesto, programas asistenciales, seguridad, recolección de basuras, etc. Los gerentes fueron invitados a enseñar algunos de esos temas y se establecieron prácticas estudiantiles en los municipios.

Los miembros de ICMA se preocuparon de conseguir fondos destinados para la compra de textos especializados en administración, ya que en ese entonces los estudiantes no disponían de ellos (los primeros textos fueron publicados en 1930).

Es importante combinar, complementar y coordinar las diferentes cualidades y el trabajo de los administradores para mejorar la calidad de los servicios públicos.

El administrador debe preparar el presupuesto, supervisar el

Es importante combinar, complementar y coordinar las diferentes cualidades y el trabajo de los administradores para mejorar la calidad de los servicios públicos.

””

trabajo de los empleados, coordinar el trabajo de los departamentos y, como el alcalde, negociar con otros grupos.

En U.S.A. mucha gente tiene interés en la carrera administrativa, lo que los lleva a seguir estudios de alto nivel para conocer mejor las responsabilidades de sus respectivos cargos; los programas más comunes en los que se capacitan son: administración y gerencia, ética, política y análisis político, participación ciudadana, planificación urbana, financiera y de recursos humanos, economía y programas asistenciales.

También es frecuente encontrar en U.S.A. una preferencia para elegir personas con formación financiera para que asistan a programas de entrenamiento, especialmente de manejo de los medios de comunicación, ya que las reuniones del concejo no son secretas y puede darse grandes presiones de la prensa.

Muchos administradores diseñan sus propios métodos y material para capacitar en sus cargos a los oficiales recién elegidos. En algunos casos elaboran folletos para ser distribuidos entre dichos oficiales, donde se describe la organización del municipio, los mecanismos de información a los ciudadanos, reuniones del concejo, manejo de las quejas y peticiones de los ciudadanos. En otros casos, las universidades o asociaciones ofrecen cursos de entrenamiento, con una duración de 2 a 4 semanas.

La comunicación entre alcalde-concejo-administrador es vital para el manejo de las relaciones entre estos distintos miembros del municipio. Cuando el concejo y el alcalde van a seleccionar el administrador es necesario que primero estudien cuales son las necesidades y problemas del municipio, para que después puedan definir acertadamente el perfil profesional de la persona requerida. Es corriente que se designe un grupo, conformado por miembros del concejo o personas del sector privado o ciudadanos, para que entrevisten y seleccionen los candidatos.

Es esencial, por una parte, que los concejales y el administrador se entiendan bien; por otra, el alcalde y los concejales deben conocer la importancia de disponer de una adecuada organización profesional. El administrador puede ayudarles a formular metas a largo plazo mediante la provisión de información presupuestal, de disponibilidad de recursos humanos y de datos sobre proyectos en ejecución.

El alcalde debe buscar el consenso político escuchando los concejales y los ciudadanos. A veces la presión política enfrenta al concejo con el administrador, lo que en el fondo es de gran beneficio para la comunidad por que pone de manifiesto las ventajas o desventajas de una u otra posición.

7.3 EFICIENCIA Y PROFESIONALISMO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

JOSÉ ANTONIO OJEDA,
CITY MANAGER DE MIAMI,
FLORIDA.

El presupuesto de Miami es enorme ya que asciende a US\$ 2.000.000.000, y la ciudad cuenta con 22.000 empleados. El 32% de dicho presupuesto proviene de la recaudación del impuesto a la propiedad.

Los esquemas de administración de los municipios en U.S.A. tienen ciertas similitudes (como por ejemplo entre Miami y Laredo), ya que aunque los gobiernos locales son autónomos siguen ciertas reglas establecidas por el gobierno nacional, el gobierno estatal y las asociaciones profesionales (entre otras el ICMA). Cuando se analiza la organización burocrática de los municipios se puede constatar la aplicación de las mismas ideas y principios.

Un municipio moderno cumple una serie de funciones técnicas que requieren un conocimiento sofisticado por parte de los responsables de las dependencias públicas.

En Norteamérica, desde finales del siglo pasado, el modelo de gobierno municipal sigue algunas de las reglas de la administración privada; esto se refleja en el hecho de que una junta directiva es la que determina las pautas de organización y un gerente o presidente corporativo es quien lleva a cabo la planificación.

Lo más destacable de este esquema es que, de una parte, establece que el gobierno debe seguir ciertas reglas de eficiencia establecidas por las llamadas Industrias Aplicadas; de otra parte, exige que el personal administrativo esté muy bien entrenado y demuestre capacidad y competencia.

Max Weber, en su ensayo sobre las "Características de la Democracia", plantea que las reglas de la burocracia son universales y que la aplicación de un sistema de reglas escritas es la base para el funcionamiento de los gobiernos locales.

Esta teoría está basada en el principio de que el personal de las entidades públicas debe estar formalmente entrenado y ser capaz de trabajar sobre la base de reglas escritas. Un esquema así determina varias cosas: primero, que las personas contratadas son las más competentes; segundo, que dichas personas están protegidas por un conjunto de normas y, tercero, que el personal está libre de interferencias políticas para que su desempeño sea absolutamente imparcial.

El concepto básico de la burocracia local norteamericana establece que el empleado público, el gerente ejecutivo y los departamentos deben operar en forma totalmente neutral, aunque esto en la realidad no funcione perfectamente.

El sistema que rige los gobiernos locales exige que el servidor público sea eficiente, profesional y que no se politice.

En U.S.A. los gobiernos locales disponen de:

- Un ejecutivo local electo, o sea el alcalde ejecutivo; este es un

“

Un municipio moderno cumple una serie de funciones técnicas que requieren un conocimiento sofisticado por parte de los responsables de las dependencias públicas.

”

79

“

En los gobiernos locales norteamericanos existe la carrera administrativa, lo que hace posible que una persona puede ascender hasta llegar a los niveles más altos, por sus méritos y competencia laboral.

”

político que representa la opinión pública del momento, lo cual se reflejará en su gobierno y administración. El alcalde no debe ser necesariamente un profesional que conozca de aspectos técnico-administrativos; él puede escoger un administrador que lo respalde profesionalmente.

- Un ejecutivo seleccionado, o sea el gerente o administrador del municipio; este debe ser un profesional entrenado y con experiencia en administración pública. Debe ser escogido por el alcalde con la aprobación de la mayoría de los miembros del concejo. Los criterios para su selección son los de capacidad técnica, competencia, conocimientos y experiencia. El administrador no es un político pero para ejercer su cargo debe jugar un papel político.

En los gobiernos locales norteamericanos existe la carrera administrativa, lo que hace posible que una persona puede ascender hasta llegar a los niveles más altos, por sus méritos y competencia laboral.

El ejecutivo municipal o administrador debe ser un profesional, con posgrado en administración pública o finanzas y debe acreditar un conocimiento teórico y práctico en las siguientes áreas: finanzas y presupuesto, administración de personal, relaciones públicas, mercadeo, desarrollo económico, planificación urbana, etc.

Este administrador debe conocer las finanzas municipales, para que pueda elaborar el presupuesto, controlar su ejecución, vender los proyectos al alcalde, comunidad y demás autoridades locales; debe saber de legislación laboral, ya que en el municipio existen distintas agremiaciones (policía, bomberos).

La selección del administrador se hace mediante una negociación entre el alcalde y los miembros del concejo. El salario, beneficios y prestaciones son negociadas entre el candidato, el alcalde y el concejo. Los demás funcionarios son nombrados por el gerente y dependen jerárquica y administrativamente de él.

7.4 LOS ASUNTOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO.

PETER H. VARGAS,
CITY MANAGER,
LAREDO TEXAS.

80

El presupuesto municipal incluye fondos para obras públicas, recursos humanos y para la prestación de servicios. En el municipio se cuida de las personas desde antes de su nacimiento (centro de salud para cuidado prenatal) hasta después de su muerte (cementerio).

En Laredo, los recursos municipales provienen del cobro del impuesto a la propiedad, a las rentas y del peaje por el uso de puentes internacionales, ya que estos últimos fueron construidos por el municipio para comunicar México y U.S.A.. Los recursos captados así ayudan a financiar las obras locales siempre que no sean muy costosas. Dependiendo del tipo de proyectos, el municipio puede optar por distintos sistemas de financiamiento. Uno de ellos puede ser el ahorro, lo que es difícil ya que no siempre se cuenta con los

recursos y así se dilataría la construcción de cualquier obra. Un segundo sistema es el endeudamiento público mediante la emisión de bonos o certificados; y un tercero podría ser el de préstamos bancarios.

Cuando se quieren realizar proyectos de gran envergadura, se puede recurrir a los sistemas de financiamiento que se describen a continuación. Si la obra debe ser amortizada en un período de 20 a 30 años, el sistema de financiamiento más frecuente es el de venta de bonos, los cuales pueden ser distinto tipo. Los bonos son papeles de deuda pública, que se venden en el mercado y por los cuales el municipio se compromete a pagar un interés. Existen bonos de obligación general que comprometen los ingresos municipales provenientes del impuesto a la propiedad; la comunidad debe, mediante votación, aprobar la emisión de estos bonos y el concejo debe vigilar que se mantengan en un nivel que permita pagar la deuda.

También se pueden emitir certificados de obligación respaldados por los ingresos generados por el mismo proyecto que estos van a ayudar a financiar. Por ejemplo, cuando se quiere construir un centro recreativo en el cual se puede cobrar la entrada, se emiten bonos de ingreso, los cuales serán pagados con los ingresos obtenidos por las entradas. En otras palabras, es el mismo proyecto el que ayuda a financiar la construcción y a respaldar el pago de los bonos. Para su emisión no se requiere votación de la comunidad. El procedimiento comienza cuando se convocan agencias que califican (con un grado o valor del papel) para que revisen el presupuesto municipal, las reservas del municipio y den un informe sobre la capacidad de pago de la comunidad respecto de la deuda. Usualmente hay fórmulas que exigen disponer del 50% del presupuesto para el pago anual de la deuda. Todos estos aspectos son analizados por los inversionistas antes de realizar la compra de los bonos, ya que de una serie de grados o valores calculados en los mismos se puede ganar un mayor interés. Estos bonos son atractivos para los inversionistas porque el gobierno federal los exonera del pago de impuestos por los intereses ganados.

Otra manera de financiar proyectos es acudiendo a préstamos bancarios de largo plazo. Este sistema no es usado en Laredo porque no es conveniente para la comunidad ni para el presupuesto municipal. Existe una modalidad de contrato (de compra y venta) que se firma entre el municipio y la empresa privada y que permite que el primero adquiera rápidamente equipos que de otra manera no podría comprar (por que el presupuesto del año no alcanza); el contrato tiene un término (por ejemplo, de 3 años) al final del cual el municipio debe restituir a la empresa el valor del mismo con los intereses respectivos y los equipos adquiridos pasan a ser de su propiedad.

7.5 LA CIUDAD EDUCADORA.

RICARDO SORNOZA,
EXALCALDE DE TABIO,
COLOMBIA.

Después de un proceso difícil y lleno de desafíos se logró satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Sin embargo, una de las cosas que no se lograba cambiar era el comportamiento social de la comunidad, su grado de participación en los asuntos locales y su conciencia sobre la importancia de cuidar la ciudad. Todo esto llevó al alcalde a preguntarse si un modelo de desarrollo económico debía limitarse solamente a la producción de bienes y servicios.

Este problema, que es común en América Latina, se resuelve mediante soluciones extremas como la disciplina militar o acudiendo a fórmulas democráticas, como por ejemplo aprovechando el sistema educativo.

La Constitución colombiana consigna dos principios fundamentales: la descentralización y la participación comunitaria.

Se espera que por esta disposición constitucional estos principios sean realmente aplicados. Sin embargo, la experiencia muestra como el orden no se logra por la sola aplicación de la ley, requiere también de educación y justicia.

De allí surgió la idea de impulsar el programa de La Ciudad Educadora (una línea o política de la UNESCO en los años 70), el cual consideraba la ciudad como una verdadera escuela.

La educación no debe ser circunscrita a un tiempo y un espacio determinados; debe ser, en cambio, un elemento activante, circulante y permanente. Esta perspectiva modifica sustancialmente el rol del alcalde, y no lo limita a la prestación, administración y mantenimiento de unos servicios.

En un modelo centralista, la educación se diluye en un ministerio y en el mar gigantesco que es la nación. En un modelo descentralizado, la educación es puntual.

Los especialistas en educación han diseñado un modelo que refleja las fallas de la sociedad y el error de los padres al haber trasferido a las autoridades la responsabilidad en este campo.

En el caso colombiano el problema no es de falta de educación; los guerrilleros son universitarios, quienes roban el tesoro público son profesionales y los sicarios son alfabetizados por el Estado.

Al analizar una situación como esta surge la pregunta de si la educación debe limitarse a la entrega de títulos o debe profundizar más en la realidad social.

Es importante abrir nuevos espacios educadores y sacar la educación de la escuela.

En Tabio era común ver que cuando se construía una calle la comunidad pensaba que esto era responsabilidad de los constructores; su acción se limitaba a criticar las decisiones del alcalde, permaneciendo al margen de cualquier actividad.

La educación no debe ser circunscrita a un tiempo y un espacio determinados; debe ser, en cambio, un elemento activante, circulante y permanente. Esta perspectiva modifica sustancialmente el rol del alcalde, y no lo limita a la prestación, administración y mantenimiento de unos servicios.

En Colombia, la Constitución cambió la vocación del Ministerio de Educación, y de ser un ente regulador de información pasó a ser un regulador de la formación, dentro de un enfoque más integral.

La Constitución define la participación como el propósito fundamental de la educación. Para que esto funcione se requiere de un manejo lógico de la educación, que responda a los requerimientos de la ciencia y la tecnología.

Lo anterior responde a la pregunta de para qué se requiere educar; quedan dos preguntas por responder: quien y cómo.

La responsabilidad de la educación existe respecto del Estado, la sociedad y la familia. De acuerdo con lo que establece la Constitución, es en el municipio, como célula básica del Estado, donde se debe concentrar la actividad educadora.

Tradicionalmente la educación ha sido impartida con el método del pizarrón y la tiza (considerado menos importante hoy en día), donde el maestro enseña y los alumnos hacen el ejercicio intelectual.

Los administradores son infinitamente menores en número que los administrados, pero vale la pena educarlos para que influyan sobre estos últimos. Sin embargo, la política del gobierno de capacitar los funcionarios locales está mal concebida, ya que estos no duran más de dos años en su cargo y sólo representan el 0.01% de la población.

Lo que permanece, lo más estable y seguro en la sociedad es la comunidad y su cultura, por lo que cualquier acción debe ir encaminada a crear una conciencia sobre la necesidad de participar del cuidado de su entorno.

En el municipio de Tabio se adoptó una estrategia en este sentido. Se comenzó por reunir los líderes locales en un taller (de 8 días de duración), con la intención de definir en él un programa y unos proyectos con contenido educativo. Toda la comunidad fue involucrada en el proceso y se llegó, incluso, a ofrecer capacitación en temas específicos a quien la solicitara.

En lo que hace referencia al medio ambiente, toda acción es infructuosa si la comunidad no conoce su entorno. Para definir la estrategia a seguir en este tema, se realizó un sondeo en la población para averiguar cual era su conocimiento del municipio; se descubrió que había un gran desconocimiento sobre la situación del agua y de los recursos de la región. A partir de entonces, se realizaron unas expediciones botánicas para los estudiantes, con apoyo de la población, de la Acción Comunal y del Instituto Nacional de los Recursos Naturales; se programaron visitas semanales a los sitios más vulnerables del municipio, desde un punto de vista ecológico.

En un período de seis meses se tomaron más de 3.000 fotografías de fauna y flora; se consiguió buen material sobre el tema y se hizo un intercambio de información técnica y científica. En una expedición realizada en globo aerostático se pudo constatar el deterioro de una zona por malas explotaciones de gravilla y madera.

De este proceso era esencial que la comunidad conociera los recursos naturales del municipio, tomara conciencia de su importan-

“

Los administradores son infinitamente menores en número que los administrados, pero vale la pena educarlos para que influyan sobre estos últimos

”

cia y determinara acciones para su defensa. Esto no hubiera sido posible antes, ya que el conocimiento de la situación era exclusivo de unos pocos funcionarios que mostraban las cosas de manera sofisticada e incomprensible.

Como parte de la estrategia educativa se creó una red alternativa de comunicación, que permitía mantener informada la comunidad sobre los temas de interés en su municipio. Se establecieron telecentros y se capacitó a la misma comunidad para la administración de la radio y la elaboración de películas sobre distintos temas locales. El resultado de todo esto es que se logró un desarrollo visible de la localidad, a tal punto que Tabio se distingue de los otros municipios por su actividad económica y cultural, por la limpieza de la ciudad, por el orgullo y arraigo de su gente. Este es un ejemplo que podría ser desarrollado en otros países.

AREA DE ATRIBUTOS PERSONALES.

7.6 DISPOSICIONES LEGALES DEL MUNICIPIO CHILENO PARA LOS RECURSOS HUMANOS.

RODRIGO PINEDA.
FUNCIONARIO DEL MINISTERIO
DEL INTERIOR,
CHILE.

A continuación se hará un análisis de las normas legales que rigen en el país y de los cambios que se están operando para contar con un personal más capacitado y técnico que permita el desarrollo municipal.

Este es un tema que ha generado una gran discusión en el parlamento y en el gobierno.

En el caso chileno, los municipios han ido asumiendo paulatinamente funciones que eran de competencia de otros niveles del Estado. Los municipios tienen funciones compartidas y funciones privativas. Las funciones compartidas se refieren a asistencia social, salud, educación y cultura y han sido traspasadas desde el nivel central hasta el nivel municipal en forma gradual.

El municipio en la década del 70 debía cumplir funciones muy simples, las cuales han ido aumentando en número y en complejidad (ya que afectan directamente a la ciudadanía).

Cuando hay transferencias de funciones desde el nivel central hacia el municipal se debe hacer también una transferencia de capacidades técnicas (representadas en el recurso humano) o formar el personal que apoye al municipio en sus nuevas responsabilidades.

Sin embargo, en esta materia se siguió el camino contrario; se aumentaron las atribuciones del municipio pero no se dictaron las leyes para organizar la carrera de los funcionarios de ese nivel territorial.

Anteriormente y a pesar de que existían normas constitucionales y una Ley Orgánica Municipal, el régimen de los funcionarios municipales fue manejado discrecionalmente por cada alcalde.

A finales de dicho período, se procedió a sentar las bases del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales consignado en la ley 18.833, por el cual se readecuaba el antiguo escalafón municipal a las nuevas plantas de personal. Este estatuto disminuyó el problema de inestabilidad laboral que se vivió en el régimen anterior; los funcionarios de confianza pasaron a ser funcionarios de carrera. Un efecto negativo de esta reglamentación fue que no se incluyó un mejoramiento de la remuneración del personal, trayendo como consecuencia una disminución de la capacidad municipal de atraer profesionales o personal capacitado.

Respecto de la gestión municipal, el debate político también ha sido importante.

La primera iniciativa del gobierno en esta materia modifica diversos aspectos de la administración pública municipal. Con ella se aplica el sistema de escalafón a las plantas de personal municipal.

Actualmente, la estructura de las plantas de personal difiere de un municipio a otro y, en muchos casos, no responde a las funciones que debe cumplir la municipalidad.

Se ha diseñado un primer anteproyecto que establece 21 plantas tipo, tomando en cuenta distintos aspectos como población, ingresos municipales estimados, etc. Este último aspecto es esencial ya que en Chile los ingresos determinan el presupuesto del municipio y establecen cierto límite para los gastos de personal.

Para ingresar a la municipalidad, es imprescindible cumplir con los requisitos que señala la ley para cada tipo de cargo y para cumplir con el principio de igualdad de condiciones.

El Estatuto Administrativo vigente fija unos requisitos mínimos, generales y comunes para todo candidato a ocupar un cargo público: ser chileno, haber cumplido con la ley de reclutamiento, tener salud compatible con el desempeño del cargo, haber aprobado la educación básica y disponer de un título profesional o técnico o del nivel educativo requerido, no haber cesado en el desempeño de un cargo público por calificaciones deficientes o por medidas disciplinarias, no estar inhabilitado para el ejercicio del cargo público y no hallarse procesado o condenado por delito o crimen. En el caso de los directivos, se exige título profesional; en el caso de las jefaturas, título profesional o cuarto medio aprobado más un curso de capacitación; en el de los profesionales, título profesional universitario de, por lo menos, seis semestres; para el personal especializado, título profesional o técnico universitario; para el personal administrativo, cuarto medio aprobado; en el caso de los mayordomos y auxiliares, enseñanza básica aprobada.

En la actualidad, el nivel de profesionalización de los municipios es muy bajo. El grueso de los 24.000 funcionarios municipales está concentrado en los niveles más bajos de formación. A raíz de esta situación, se están haciendo esfuerzos para que legalmente se adapte y reestructure el régimen de plantas de personal y se responda a los requerimientos de personal más calificado.

Para ingresar a la municipalidad, es imprescindible cumplir con los requisitos que señala la ley para cada tipo de cargo y para cumplir con el principio de igualdad de condiciones.

En el plano legal, se están fijando los requisitos para el cumplimiento de funciones municipales, ya que los que se aplican son muy generales. Las plantas actuales no hacen una distinción del personal mediante grados ni fijan diferencias para los profesionales que se necesitan en las diferentes dependencias.

El sistema de escalafón establece que cuando un funcionario se retira, el cargo vacante será ocupado por el funcionario inmediatamente inferior y así sucesivamente ascienden los demás; para el último cargo que quede vacante se convocará a un concurso (normalmente son los cargos bajos con poca remuneración y mínimos requisitos). Este sistema es dañino para el municipio, porque las personas de bajo nivel que ingresan al municipio, ascienden rápidamente por la escalafón, y cuando han logrado un nivel aceptable se retiran en busca de mejor remuneración.

Otra desventaja para la administración municipal con este sistema, consiste en que los funcionarios que permanecen en el municipio no tienen garantías de estabilidad, ya que las normas al respecto no son claras. En resumen, todo esto hace que el municipio no pueda disponer de personal calificado y que haya una tasa muy alta de movilidad del personal por baja remuneración y por falta de estabilidad.

Las iniciativas legales del momento pretenden estabilizar la carrera de los funcionarios, mejorar la composición del personal en cuanto a su calificación y aumentar los niveles de remuneración. Si bien el sector público no puede competir con el privado en cuanto a las ofertas de remuneración, se está tratando de adecuar este aspecto a la realidad del mercado laboral.

Se está haciendo un estudio que busca adecuar el Estatuto Administrativo Municipal al Estatuto de la Administración Pública. En este sentido, ya se ha elaborado un proyecto de ley que modifica el régimen de calificaciones del personal municipal. El sistema de calificación tiene por objeto medir el desempeño y las actitudes de los funcionarios en función de las exigencias de sus cargos; este sistema está consignado en el estatuto vigente, pero no ha sido aplicado porque no es claro en su contenido.

La modificación del estatuto es importante ya que considera aspectos como el de ascenso, capacitación, motivación, eliminación del servicio, etc.. Incluso se ha pensado en incluir una modificación que tiende a flexibilizar las normas sobre contratación y despido de personal; hasta diciembre de 1989 existía una gran libertad al respecto, para luego producirse una situación contraria donde casi todos los funcionarios era inamovibles.

La reciente Reforma Municipal estatuye que algunos directivos de la municipalidad son de exclusiva confianza del alcalde. De esta manera no existirá el riesgo de que las burocracias internas manejen los municipios.

Los funcionarios atenderán los servicios municipales de acuerdo con las instrucciones del alcalde, y velará por el cumplimiento de la gestión y ejecución de las políticas, planes y programas del municipio; esto lo podrán hacer en virtud de la delegación que el alcalde les haga al respecto, de conformidad con la ley y de acuerdo con el reglamento interno de la municipalidad.

En términos generales se ha tratado de tecnificar la dirección política, representada por el alcalde, induciendo a la elección de un funcionario altamente especializado, con gran capacidad para coordinar las tareas de los distintos departamentos del municipio. Esto implica, de una parte, un avance en la democratización del municipio, ya que la comunidad tendrá una mayor participación en la elección de sus autoridades; de otra parte, están en curso diversas modificaciones legales dirigidas a mejorar el estamento profesional municipal, sin el cual una gestión municipal adecuada sería imposible.

A continuación se hablará sobre los atributos personales de los funcionarios municipales.

Los reformistas de U.S.A. concibieron un servicio público dirigido a servir a la comunidad y prestado de manera responsable. Los primeros miembros de ICMA (Asociación Internacional de Administradores) comprendieron la importancia de este principio, y diez años después de su primera reunión, en el año 1914, adoptaron un código de ética. Como en U.S.A. existe una gran proliferación de normas éticas, vale la pena destacar que el código de ICAMA privilegia los postulados positivos sobre los negativos; es decir, indica lo que se debe hacer, en lugar de prohibir o establecer lo que no se debe hacer.

He aquí el código:

1. Dedicarse a los más altos ideales de honor e integridad, tanto en las relaciones públicas como en las privadas; lo que significa que no es suficiente comportarse bien con la mayoría de la gente, sino que hay que evitar hasta la apariencia de un conflicto de intereses.

A diario la prensa americana muestra hechos que van en oposición a este código. En algunos casos, el funcionario de gobierno no ha incurrido en ilegalidades pero ha hecho algo que parece estar mal, lo que le acarrea la pérdida de confianza por parte de la comunidad, sin la cual no podría realizar una gestión efectiva.

2. Reconocer que la principal función del gobierno local es la de servir siempre, y de la mejor manera, a los intereses de la comunidad, sin inclinarse ante uno u otro de los grupos comunitarios. Esto implica se debe responder a las demandas de personas con o sin recursos. Es conveniente establecer buenas relaciones entre la comunidad y los funcionarios, ya que esto permite mejorar la calidad y la imagen de los servicios públicos prestados. La idea es que todos perciban la municipalidad como un organismo abierto, donde los ciudadanos tienen el derecho a participar.

3. Abstenerse de toda actividad política, especialmente de las eleccionarias. El administrador profesional debe tener claro que la política puede cambiar con la elección de un nuevo alcalde y un nuevo concejo, pero el administrador debe permanecer en el municipio para asegurar la continuidad en la administración.

El administrador tiene responsabilidades políticas limitadas, como por ejemplo: presentar propuestas políticas al concejo, dar

7.7 EL CODIGO DE ETICA

ELIZABETH KELLER
VICEPRESIDENTE DE I.C.M.A.

“

Un Código de Ética es esencial para el municipio, siempre que éste sea sencillo y práctico y que permita a los empleados encontrar una orientación y unos ejemplos concretos.

”

consejos en asuntos políticos para una buena toma de decisiones, fijar metas para la comunidad, apoyar e implementar políticas municipales de iniciativa de los concejales, etc; sin embargo, la responsabilidad de las decisiones está siempre en manos de los elegidos. El administrador sabe que los representantes, elegidos por el pueblo, requieren de la confianza de este último para el establecimiento de las políticas municipales; de allí, que un administrador inteligente buscará la manera de atraer la atención del público hacia el alcalde y hacia el concejo.

4. Administrar el personal sobre la base del mérito, con el fin de asegurar la aplicación de justicia tanto en el nombramiento como en la remuneración, los ascensos y la disciplina del personal. A juicio de los administradores, el principio esencial para el nombramiento de funcionarios, es el de la calidad o idoneidad de la persona para servir a la ciudadanía. Para respetar este principio, es necesario nombrar las personas más calificadas, tratarlas con justicia y evitar las presiones para designar a alguien por el sólo hecho de ser presentado por una autoridad municipal.

5. No usar, en beneficio personal, los informes confidenciales ni el tiempo público o de trabajo de que dispone un funcionario.

Este principio es de gran complejidad, ya que sobre él se han dado múltiples consejos. Por ejemplo, se aconseja no aceptar regalos si se sospecha que son para conseguir algún favor; no adquirir tierras o empresas, que hagan pensar que para su compra se utilizó información confidencial obtenida por razones de trabajo.

No obstante, los funcionarios municipales tienen derecho a mejorar su nivel y calidad de vida; el punto es que deben tener mucho cuidado en cómo lograrlo.

En ICMA se busca dar consejos a los funcionarios, por que es beneficioso y ayuda al funcionario a mantener su cargo apropiadamente.

Otra labor impulsada en ICMA, es la del trabajo de los funcionarios fuera del municipio, como por ejemplo dictar clases, lo que hace que pueda ayudar a los estudiantes y mantenerse sin compromisos con otras entidades.

Gran parte del código está destinado a dar consejos sanos a los funcionarios, para que pueda lograr sus aspiraciones. En el ICAMA existen también reglas y procedimientos para atender quejas y reclamos. Normalmente los reclamos vienen de los funcionarios del mismo municipio, y se refieren a problemas de diversa índole. Una vez realizado el reclamo, tres miembros de ICMA inician la investigación y dialogan con la persona supuestamente implicada, para conocer su versión sobre el asunto. El 50% de los casos se trata de diferencias políticas, y no existe un problema de fondo. En el otro 50%, cuando sí se encuentran problemas, se aplican sanciones. Cuando el asunto es grave, se produce la expulsión de la persona del ICMA, y se aplica una sanción pública mediante el envío de una nota a la prensa y a los demás miembros; con esto se busca que haya un aprendizaje para que los demás funcionarios no intenten copiarlo. Si el caso es de menor gravedad, se envía una carta al funcionario, se le aplica una sanción privada (explicándole que hizo algo que está contra las reglas), y se informa todos los miembros sobre el hecho instándolos a que no intenten hacer algo similar.

En ICMA siempre se adelanta una labor de enseñanza, por que es preferible el aprendizaje que tener que recurrir a un régimen de sanciones.

Una de las cosas que siempre se enseñan es que el trabajo de un funcionario municipal es difícil y complejo, y por eso es recomendable estar muy bien preparado.

Un Código de Etica es esencial para el municipio, siempre que éste sea sencillo y práctico y que permita a los empleados encontrar una orientación y unos ejemplos concretos.

En el tema presentado por la Sra. Elizabeth Keller, ha quedado expuestos los atributos que la Asociación Internacional de Administradores (ICMA) ha establecido, en su código de ética, para los miembros que participan de los gobiernos locales o municipales.

La importancia de éste código radica en las reglas que establece sobre manejo de los fondos públicos; como el sistema municipal de gobierno delega su manejo en los funcionarios, es importante que estos estén sujetos al código, para así asegurar su honestidad e integridad en la Administración.

Las personas son más importantes que los procesos políticos que las han llevado al poder. Un proceso de estos permite que llegue al poder un individuo que representa y cohesionan el pensamiento de la comunidad; a diferencia de un proceso político donde hay elección, el gerente, que es escogido por el alcalde y el concejo, tiene como mandato principal administrar con ética y manejar los fondos públicos de manera imparcial.

En U.S.A., cuando un gerente municipal tiene problemas es porque ha perdido de vista las reglas que establece el código de ética.

El poder político de alcaldes y concejales, hace que cuando llegan al cargo tienen amplitud en su mandato; en oposición, el poder administrativo que maneja un funcionario es limitado por el enfoque del gobierno y por la tarea asignada por el concejo.

Sobre los atributos personales de las personas que tienen una vida pública hay que anotar varias cosas. En cuanto al gerente, hay que agregar que este debe ser imparcial, no estar comprometido con ningún partido político, no debe tener participación en la elección de sus jefes, no debe dar información al alcalde actual si este se postuló como candidato para la siguiente elección, etc.. En este último caso, si el gerente da información administrativa al alcalde, se considera un favor político ya que puede emplearla en su campaña; en el evento en que el alcalde no sea reelecto, el gerente será despedido por el nuevo alcalde.

La imparcialidad es una cualidad esencial en el funcionario municipal. A los ciudadanos no les importa quien es el gerente, a que partido pertenece o en que forma llegó a ocupar su cargo; les interesa que ese funcionario administre bien los fondos que están a su cargo y cumpla sus funciones con eficiencia y economía.

7.8 CUALIDADES DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL.

JOSÉ ANTONIO OJEDA,
ASSISTANT COUNTY MANAGER,
METROPOLITAN DADE COUNTY,
FLORIDA.

Las personas son más importantes que los procesos políticos que las han llevado al poder. Un proceso de estos permite que llegue al poder un individuo que representa y cohesiona el pensamiento de la comunidad; a diferencia de un proceso político donde hay elección, el gerente, que es escogido por el alcalde y el concejo, tiene como mandato principal administrar con ética y manejar los fondos públicos de manera imparcial.

Anteriormente se dijo que el administrador debe también ser una persona bien entrenada. En U.S.A. se prefiere que el administrador tenga capacitación (por ejemplo, un master en administración pública) y/o experiencia en el sector privado (por ejemplo, como gerente); debe conocer de temas como la planificación urbana y debe comprender la importancia de las relaciones con la comunidad.

Los funcionarios municipales deben guiar su vida personal y profesional con una gran sentido ético.

El gerente debe tener espíritu empresarial y ser muy creativo, ya que nunca existen suficientes recursos para satisfacer las demandas de la comunidad. Esto obliga, muchas veces, a tener que buscar fuentes de ingreso por fuera del municipio y a trabajar coordinadamente con el sector privado.

Para que el municipio crezca y haya un ambiente económicamente positivo, el administrador debe estar guiado en su acción por un sentido de justicia social; esto permitirá un cumplimiento del deber con criterio equitativo, procurando que los ciudadanos sean servidos de igual manera y dando acceso a los servicios a los grupos étnicos minoritarios.

El administrador debe comprender la importancia de la democracia participativa; siguiendo esta dirección, debe apoyar y servir de igual manera a todos los concejales, incluso a aquellos que se oponían a su elección en el cargo, ya que ellos representan a la comunidad.

ICMA preparó un documento llamado "Declaración de Ideales", complementario del código de ética, donde se fijan pautas de buen comportamiento, teniendo en cuenta no sólo aspectos éticos, sino también aspectos relativos a los intereses del pueblo.

Esta declaración es importante porque establece pautas de comportamiento e ideales que deberían ser alcanzados por los funcionarios.

Otra labor que debe cumplir el administrador es la de mantener buenas relaciones con los medios de comunicación (prensa, radio, televisión). En U.S.A. se habla de la prensa como el cuarto poder, después del legislativo, del ejecutivo y del judicial; la prensa tiene un poder enorme que puede hacer que un presidente sea destituido (el caso del Sr. Nixon), y con mayor razón un funcionario local, cuyo trabajo es revisado concienzudamente por quienes se autodenominan los guardianes del bien público.

Si un gerente o administrador se extralimita en sus funciones y la prensa está en su contra, lo más seguro es que será destituido. El mejor consejo para llevar una buena relación con los medios de comunicación, es el de ser honesto y no decir mentiras.

La participación comunitaria es de gran importancia, bien sea que se lleve a cabo a través de agrupaciones formalmente constituidas o de movimientos informales.

El administrador debe tener contacto y una buena relación con estas agrupaciones, especialmente en lugares donde existen grupos étnicos minoritarios.

Para que el municipio crezca y haya un ambiente económicamente positivo, el administrador debe estar guiado en su acción por un sentido de justicia social; esto permitirá un cumplimiento del deber con criterio equitativo, procurando que los ciudadanos sean servidos de igual manera y dando acceso a los servicios a los grupos étnicos minoritarios.

Se requiere también que el administrador conozca sobre otras entidades gubernamentales y que tenga buenas conexiones en el sector privado; todo esto facilita su labor en la consecución de recursos para el municipio.

En el caso del Metropolitan Dade County, el 10% de los recursos provienen del gobierno federal y del estatal; de allí la importancia de mantener buenas relaciones con los distintos estamentos.

Por todo lo anterior, el administrador debe ser una persona dinámica, con excelentes relaciones humanas y que sepa mantener una buena armonía entre el alcalde, él mismo y el concejo.

En la relación alcalde-administrador-concejo puede surgir problemas que el gerente debe saber resolver. Si el alcalde es el Hombre del Municipio, el administrador, en razón de las exigencias de su cargo, debe ser el Superhombre del Municipio. Para lograrlo, el administrador cuenta con instituciones como ICMA y debe, además, participar de otros grupos de interés afines a su profesión.

La constitución Política de Bolivia establece que "todo funcionario público debe considerarse un servidor de la comunidad" y no de un partido o autoridad política alguna.

La primera cualidad que debe caracterizar un alcalde, como líder de la comunidad, es la de ser libre de toda presión o influencia. Para lograrlo debe poseer conocimiento y experiencia; sólo así podrá ser libre de vicios y malos hábitos.

En Bolivia no existe la costumbre de indagar sobre la riqueza o los actos de las personas, aún tratándose de los bienes públicos.

Si un alcalde habla en abstracto de los bienes públicos, la comunidad no va a entender; si, por el contrario, habla sobre el manejo de los recursos del municipio de Santa Cruz, la comunidad se interesará porque tiene relación con su propia región.

Aunque los delitos no son un tema que sea tratado en período de elecciones, la comunidad siempre exige claridad, sinceridad y autenticidad de los candidatos que buscan su voto.

La misión de un funcionario público es la de detectar las necesidades e intereses de la comunidad, estudiarlos con profundidad, y proponer entonces soluciones que movilicen el pueblo alrededor de una causa común. Esta es la misión del líder, de las instituciones públicas y de los gobiernos; si lo hicieran siempre así, contarían permanentemente con el apoyo de la comunidad.

En Santa Cruz de Bolivia los medios de comunicación son también el cuarto poder; existen muchos periódicos y ocho canales

“
Por todo lo anterior, el administrador debe ser una persona dinámica, con excelentes relaciones humanas y que sepa mantener una buena armonía entre el alcalde, él mismo y el concejo.
”

7.9 UNA EXPERIENCIA EN ORGANIZACION MUNICIPAL

PERCY FERNÁNDEZ.
ALCALDE DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA,
BOLIVIA.

“
La misión de un funcionario público es la de detectar las necesidades e intereses de la comunidad, estudiarlos con profundidad, y proponer entonces soluciones que movilicen el pueblo alrededor de una causa común. Esta es la misión del líder, de las instituciones públicas y de los gobiernos; si lo hicieran siempre así, contarían permanentemente con el apoyo de la comunidad.
”

Otra cualidad que debe tener el alcalde es la de saber coordinar; por ejemplo, para resolver un problema técnico o mecánico es necesario sabe coordinar el recurso humano.

de televisión. Como uno de los atributos que hace falta a los políticos de la región es el de la transparencia, la prensa exige sinceridad y honestidad de parte de estos, de lo contrario procede a denunciarlos.

Es la prensa la que desata nudos, muestra interrelaciones, etc. La administración pública, sin duda alguna, necesita su labor.

Los políticos casi siempre se limitan a buscar fórmulas para conseguir y mantener el poder, pero no piensan en como lograr el bienestar de la comunidad.

En época de elecciones es frecuente ver como los políticos contratan empresas extranjeras para que hagan sondeos de opinión; con ellos buscan saber como son clasificados por la gente, de acuerdo con cuales virtudes o defectos.

Sin embargo estos métodos no son utilizados para tratar de hacer un buen gobierno.

Las instituciones no tienen la capacidad de autocriticarse. Si se pretende progresar se debe aceptar la crítica.

Todos los empleados municipales están al servicio de la comunidad, y las autoridades locales no deben olvidarlo.

Un alcalde tiene una doble función: representa públicamente al gobierno municipal y es el responsable de su administración.

Otra cualidad que debe tener el alcalde es la de saber coordinar; por ejemplo, para resolver un problema técnico o mecánico es necesario sabe coordinar el recurso humano.

En las reuniones multidisciplinarias se deben introducir elementos que den seriedad a las intervenciones, para que así el líder pueda moderar adecuadamente las discusiones y haga que las opiniones de todos sean tomadas en cuenta.

7.10 EL MUNICIPIO ANTERIOR, ACTUAL Y FUTURO.

JORGE CARO,
FUNCIONARIO DEL MINISTERIO
DEL INTERIOR,
CHILE.

En Chile, durante el régimen militar la carrera administrativa no se aplicaba y el código de ética fue sustituido por otro mecanismo; los ingresos y los ascensos fueron hechos por la vía de la confianza. Todos los cargos de la administración pública, incluidos los del municipio, eran de la confianza del Presidente de la República. Los municipios dependían del Intendente, y éste era nombrado por el Presidente.

Esta situación tuvo un gran impacto en la administración pública, lo que fue agravado por el hecho de que los medios de comunicación eran manipulados y nunca denunciaron malos manejos de los fondos públicos.

Los municipios cuentan con 24.000 funcionarios, de los cuales 11.000 fueron nombrados por el gobierno militar, sin que mediara un concurso y con un sistema de permanencia en el cargo, que sólo se ha empezado a modificar recientemente.

Respecto de la democratización del municipio, una de las labores del alcalde es la de permitir a la ciudadanía un control sobre la función pública y un control político sobre los actos del gobierno.

Estos aspectos que son básicos en la administración municipal, pueden parecer simples cuando se analiza el grado de desarrollo de países como U.S.A., sin embargo en los países latinoamericanos pueden ser considerados de avanzada.

Dentro de este contexto de mejoramiento, se ha propuesto al parlamento chileno una ley sobre el financiamiento de los partidos políticos, la cual induzca a la realización de campañas transparentes y sin compromisos.

Un código que rija el comportamiento de los funcionarios municipales debe considerar distintos aspectos.

En primer lugar, considerar como requisito necesario para el ejercicio de un cargo público la capacidad técnica y profesional del candidato; debe también mostrar habilidades para idear mecanismos de captación de recursos para el municipio y saber responder a las necesidades de la comunidad.

En segundo lugar, es importante considerar que todo municipio debe gozar de cierta autonomía que le permita rodearse de personas que le den apoyo y asesoría.

En tercer lugar, para lograr un comportamiento ético de los funcionarios públicos hay que dar ayuda y refuerzos a estos en el cumplimiento de sus tareas. Los funcionarios deben desplegar una actitud positiva frente a sus compañeros y a la comunidad, y desempeñarse de manera eficiente y honrada.

El municipio es la institución con un contacto más cercano a la comunidad; de la respuesta rápida y eficiente que dé a las necesidades de los ciudadanos dependerá su imagen ante estos. Un buen funcionario público debe disponer de dotes de paciencia y ciertas características que le permitan establecer un contacto fácil con el público y hablar con un lenguaje comprensible.

7.11 CAPACITACION Y FORMACION PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

MARINO TADEO HENAO,
EX DIRECTOR GENERAL DE LA
ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE COLOMBIA.

* Cultura política y desarrollo de capacidades administrativas

Como ya he destacado en las exposiciones anteriores, los procesos de descentralización no han sido concebidos sobre la base de las capacidades vigentes sino de las potencialidades. Se reconoce que los municipios tienen, en general, una baja capacidad planificadora y de gestión. Sin embargo, dados los inimaginables déficit de gerencia y administración que frecuentemente se encuentran en las burocracias nacionales de muchos de nuestros países, sin duda varios municipios, pese a sus deficiencias institucionales, constituirían casi un modelo para los organismos y entidades nacionales y para muchas organizaciones de derecho privado que en Latinoamérica movilizan recursos públicos.

Con todo, el adecuado desarrollo de las potencialidades de los municipios constituye el más relevante compromiso de todos los actores involucrados en procesos de descentralización.

Aunque trasciende los alcances de esta exposición el hacer precisiones sobre elementos de estrategia, de método y de diseño para programas de capacitación, conviene destacar:

- Los programas deben inspirarse en una reflexión sobre la cultura organizacional para promover cambios requeridos en valores, actitudes y conductas;

- Es necesario estimular la reflexión y revisión crítica del proceso de formación, implementación y evaluación de política pública; identificar recursos públicos; revisar cómo, quiénes y por qué los movilizan; rescatar el carácter político y público del proceso frente a la formación privada (o de grupos) de política pública y suscitar el interés por examinar la relación costo/beneficio y los beneficiarios/víctimas en la movilización de recursos públicos;

- Se debe enfatizar en una filosofía institucional que valore la responsabilidad individual, la ética social, el esfuerzo y la eficiencia; que desarrolle una conciencia de costos, de objetivos, de medios y de fuentes de financiación; que promueva la habilidad para identificar y movilizar recursos; que permita crear instrumentos para evaluar el desempeño, acreditar los logros y premiar la productividad; que fomente una cultura democrática en la cual los funcionarios revaloricen la opinión del usuario y el punto de vista de los interesados; que permita los equilibrios necesarios entre la certidumbre que facilitan reglas claras y observadas y los avances que suscita la creatividad y la flexibilidad en la solución de problemas; y, en fin, que desarrolle una fina sensibilidad, un creciente interés y una adhesión afectiva y racional a los principios, fines y medios de los sistemas políticos democráticos;

- Los equipos de la administración local deben familiarizarse con el análisis estratégico; los avances conceptuales y metodológicos en la preparación, evaluación y gerencia de proyectos; las técnicas de negociación y especialmente los problemas de adquisición de tecnología; el mercadeo de bienes, proyectos y servicios públicos; la organización y uso de la información; y la contratación del desarrollo;

- En el diseño y ejecución de los programas debe tomarse en cuenta el **ciclo de vida** de la administración municipal, de tal manera que en lo posible se definan resultados en relación con el período de los alcaldes, el calendario político y administrativo, la preparación del programa de inversiones, la presentación del presupuesto anual y los cronogramas de las entidades de crédito y/o de cofinanciación de proyectos;

- El flujo adecuado, y el acceso del personal a los recursos de información, contribuye a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de un programa de capacitación;

*** Acceso a recursos técnicos de uso temporal o parcial**

Hay que evaluar con la mayor atención el rendimiento de inversiones en capacitación cuando se dirigen a adquirir conocimientos o técnicas especializadas que el municipio sólo requiere ocasional o parcialmente. Podría ser preferible acudir a servicios de consultoría, vincular contractualmente un gerente de proyecto o directamente vincular a empresas privadas para la realización de las obras o la gestión del servicio. En todo caso, es necesario:

- Fortalecer la capacidad negociadora de los equipos de la administración;

- Promover el desarrollo de capacidades regionales de consultoría privada para el sector público; y,

- Como ya destaqué en una exposición anterior en este mismo Seminario, posibilitar las alternativas contractuales que permitan el desarrollo de proyectos de inversión, la participación de empresas privadas en la gestión de servicios públicos y el aprovechamiento por el sector público de las capacidades gerenciales del sector privado.

*** Capacitación y asistencia técnica: areas**

Los municipios requieren capacitación y/o asistencia técnica para la identificación y preparación de proyectos de inversión; la realización o contratación de estudios y diseños; los procesos de contratación de empréstitos; la gerencia de proyectos; los estudios previos a contratos de concesión; la toma de decisiones en cuanto a planes de expansión, régimen tarifario y actividades de las empresas de servicios públicos que incidan sobre la planeación urbana, la circulación, el tránsito, el uso del espacio público, la seguridad o tranquilidad ciudadanas; la cofinanciación de proyectos; la inversión en empresas que presten servicios públicos domiciliarios; el otorgamiento de garantías para empresas de servicios y de subsidios a los usuarios de menores ingresos; el estímulo a la inversión de particulares en empresas de servicios públicos y el financiamiento de éstas.

Sin entrar a definir si debe hacerlo sólo el sector privado, el sector público, las ONGs, las asociaciones de alcaldes, o si mediante una combinación o complementariedad de esfuerzos, es claro que el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales requieren el montaje de adecuados servicios a las municipalidades en cuanto a la difusión de normas y técnicas administrativas; información sobre cambios legislativos y jurisprudenciales; actualización sobre avances conceptuales y técnicos en planeación y gestión; atención de consultas; levantamiento y organización de datos

económicos, sociales, políticos, administrativos y financieros; intercambio de experiencias; transferencia de tecnología administrativa; examen público de proyectos; realización de eventos sobre gerencia local y servicios públicos; promoción de estudios sobre focalización de subsidios; relevamiento de problemas en cuanto a la determinación y recaudo de impuestos, contribuciones por la realización de obras públicas, estructuras tarifarias y acceso a las fuentes de crédito y a los recursos de cofinanciación; sistemas contables y de auditoría; y evaluación de impacto de programas, de productividad de las organizaciones y de desempeño de los funcionarios.

* **Capacitación : modalidades y alcances**

En el diseño y evaluación de programas deben considerarse los alcances y posibilidades de las diferentes modalidades de capacitación. La utilidad de los cursos cortos para fines de información y actualización; las ventajas de la capacitación personalizada para desarrollar habilidades y destrezas; los objetivos para los cuales es insustituible la capacitación en la marcha y en el puesto de trabajo; y las enormes posibilidades de la capacitación a distancia.

Al evaluar la experiencia institucional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP de Colombia, institución que dirigí por seis años como principal responsable del programa de apoyo al proceso de descentralización y desarrollo institucional de los municipios, estoy convencido que

a) En la perspectiva de largo plazo ha sido clave el programa de formación profesional y tecnológica en administración regional y urbana, y de gestión municipal en la **modalidad a distancia**;

b) Para las grandes ciudades han sido del mayor impacto los programas de postgrado regionalizados y semiescolarizados; y,

c) En cuanto al desarrollo de habilidades, destrezas y conocimientos técnicos específicos, lo más útil han sido combinar las diferentes modalidades de capacitación, en lo que llamamos "programas semiescolarizados". Estos articulan, con mayor o menor intensidad, la realización de sesiones presenciales (tutorías, seminarios y talleres de inmersión total); lecturas dirigidas apoyadas en módulos autoformativos; pasantías programadas como visitas dirigidas para conocer avances tecnológicos y experiencias exitosas; y frecuentemente, una fase de tutoría personalizada, a veces en el puesto de trabajo.

Las restricciones de tiempo no me permiten explicar los alcances del **Consultorio de Administración Municipal a Distancia**, que se apoya en una base de datos automatizada; que atiende más de 100 preguntas por mes; que genera insumos para publicaciones sobre problemas prácticos y reales de planeación y gestión local; y que es, en mi opinión, el complemento indispensable de los programas mencionados.

De todos modos, quiero hacer énfasis en que, a mi juicio, los servicios de información, capacitación y asesoría producen un impacto importante sólo si corresponden con esfuerzos concretos de institucionalización y organización social y, en lo posible, a la elaboración y/o ejecución de proyectos de desarrollo o a decisiones reales sobre gestión de servicios.

*** Información sobre las ofertas de capacitación**

Finalmente quiero decir que, por ahora, en Latinoamérica me parece algo ingenuo hablar de "leyes del mercado" en el campo de la capacitación municipal, cuando las diversas organizaciones oferentes (ONGs, Universidades, empresas consultoras privadas, etc) dependen altamente de aportes de organismos internacionales, agencias de cooperación o de los propios gobiernos. Aunque a largo plazo se podrían crear tales condiciones de mercado, lo cierto es que la mayoría de los municipios requieren apoyo financiero (subsidios) para acceder a estos servicios y que hay que darles también información y elementos de juicio para la selección entre las diferentes alternativas. Para ello, en alguna entidad (asociación de alcaldes, organismo público, etc) debe existir información, y alguna posibilidad de coordinación, sobre una oferta que en cierto momento puede estar bastante dispersa y desorganizada. Así, los demandantes podrían tener información básica sobre los recursos y experiencia de los oferentes, sus disponibilidades en cuanto a documentos, materiales de capacitación, equipos, investigaciones y estudios realizados, productos editoriales, tecnología e instrumentos para apoyar la realización de programas.
