CPU

PROGRAMA DE POLITICAS SOCIALES

SERIE
ESTUDIOS MUNICIPALES
Nº 5

SEMINARIO LATINOAMERICANO

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, PRIVATIZACION DE SERVICIOS Y RELACION MUNICIPIO-EMPRESA PRIVADA

PROGRAMA EN GESTION DIRECTIVA MUNICIPAL

Edición especial de 500 ejemplares auspiciada por
la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo para Sudamérica (RHUDO/SA)
de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
y por la Universidad Internacional de La Florida (FIU),
a través del Proyecto Regional de Gobierno Local,
para circulación en los países de América Latina y el Caribe, exceptuando Chile.

Es Propiedad
Derechos Reservados para todos los países
Inscripción Nº 87.624
ISBN 956-229-047-6
Corporación de Promoción Universitaria
Av. Miguel Claro 1460
Santiago de Chile
1994

2

INDICE

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, PRIVATIZACION DE SERVICIOS Y
RELACION MUNICIPIO Y EMPRESA PRIVADA. 7
ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA
Dolores M. Rufián 9
POLITICA EDUCATIVA: COMO REDISTRIBUIR EL CAPITAL EDUCATIVO
(Debate sobre la equidad del sistema educativo ecuatoriano en los años noventa).
Carlos Paladines 19
COMENTARIOS A LA PRIMERA DISCUSION.
María Eugenia Vera 47
MODELO ECONOMICO Y LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA
Edgar Reveiz 51
EL MODELO ECONOMICO Y DESCENTRALIZACION
Comentarios de Carol Pinto Agüero a la Exposición del Dr. Edgard Reveiz. 59
COMENTARIOS A LA SEGUNDA DISCUSION.
Jesús Aranguren 69
TENDENCIAS HACIA SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL MAS AGILES.
Ignacio Irarrazaval 75
EL PATRIMONIO PROPIO MARCANDO EL RITMO DE LA DESCENTRALIZACION
Raúl Bagioli 97
LA GESTION GERENCIAL DE LAS COMUNIDADES LOCALES EN EL MUNDO DE HOY
Rodrigo Escobar 105
GESTION GERENCIAL MUNICIPAL.
Daniel García 115
SERVICIOS PUBLICOS CON GESTION PRIVADA
El caso de Buenos Aires.
Isidoro Felcman 123
DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACION Y GESTION URBANA
Marino Tadeo Henao 137
MARKETING MUNICIPAL, IMAGEN MUNICIPAL Y CORPORATE IDENTITY
Reinhard Friedmann 153
HACIA UN NUEVO MANAGEMENT PUBLICO/MUNICIPAL
Reinhard Friedmann 169
FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, PRIVATIZACION DE SERVICIOS Y
RELACION MUNICIPIO - EMPRESA PRIVADA
Isidoro Felcman 181
CONCLUSIONES RELACIONADAS CON EL MODULO 6 y 8
Mesa Nº 1 Relator: Arturo Aylwin. 195
PRIVATIZACION DE SERVICIOS COMUNALES
Bases teóricas y prácticas de la experiencia en las ciudades de
Nordhein - Westfales y sus municipios.
Dr. Karl Heinz Däke. 203
LA PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS DE GOBIERNO LOCAL EN GRAN BRETAÑA
Las implicaciones para América Latina.
Dennis J. Gayle 271

PRESENTACIÓN

El presente volumen de la Serie **Estudios Municipales** está dedicado a la difusión de las ponencias, comentarios y conclusiones del Seminario Latinoamericano que, bajo el título **"Financiamiento Municipal, Privatización de Servicios y la Relación Municipio-Empresa Privada"**, fue realizado en la Ciudad de Valdivia, Chile, desde el día 11 al día 14 de enero de 1994.

El propósito de dicho Seminario fue reunir a alcaldes, directivos municipales, académicos y expertos en descentralización y gobierno local, procedentes de diversos países de América Latina, a fin de intercambiar experiencia sobre los procesos de modernización del municipio.

El Seminario fue organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y la Universidad Austral de Chile (UACH) y contó con los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), de la República Federal de Alemania, quien apoyó la participación de asistentes chilenos, así como la organización misma del evento, y con los auspicios de la Comunidad Autónoma de Madrid,a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (RHUDO/SA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la Universidad Internacional de la Florida (FIU), a través del Proyecto Regional de Gobierno Local, quienes hicieron posible la participación de asistentes de diversos países de América del Sur, América Central y de los Estados Unidos de América. El Seminario contó, además, con el patrocinio de la Red Latinoamericana de Entidades de Capacitación Municipal; de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile y de la Asociación Chilena de Municipalidades.

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, PRIVATIZACION DE SERVICIOS Y RELACION MUNICIPIO - EMPRESA PRIVADA

El proceso de descentralización en América Latina ha cobrado un nuevo impulso en la presente década. Este impulso pone especial énfasis en el mejoramiento de la capacidad de gestión de los diversos niveles de gobierno y administración del Estado, como requisito básico del éxito del proceso descentralizador.

La tendencia descentralizadora es una característica, en mayor o menor grado, de todos los países del Continente. En efecto, el modelo de desarrollo económico prevaleciente, el crecimiento de la empresa privada y las exigencias a que están siendo sometidos los municipios por la comunidad local, obligan, junto a una creciente interacción entre los sectores públicos y privado, a modernizar las estructuras de gobierno y administración y a buscar formas eficientes de prestar servicios con una adecuada cobertura y una mayor calidad.

Los municipios requieren hoy de flexibilidad para adaptarse a las ineludibles exigencias de modernización de sus estructuras y procedimientos. Al mismo tiempo deben elevar sus niveles de eficiencia, buscando el apoyo técnico necesario para orientar su nuevo desarrollo, sustentado en los principios de autonomía, descentralización y consolidación de la democracia participativa.

El conocimiento y la experiencia acumulados sobre gobierno y administración municipal en los diversos países de América Latina, aconsejan promover su circulación de modo tal que sirvan los propósitos e iniciativas de reforma en curso en el Continente. En áreas tales como el financiamiento municipal, la privatización de servicios y la relación del municipio con la empresa privada, por mencionar sólo algunas, es posible observar una gran variedad y riqueza de alternativas para enfrentar los desafíos que se plantean al municipio. Un diagnóstico preeliminar sobre este tema sirvió de base a la convocatoria del Seminario, del que dan cuenta las ponencias, comentarios y conclusiones que componen la presente publicación.

ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

Dolores M. Rufián

El tema de la centralización y de la descentralización está referido a la distribución del poder político entre las distintas entidades territoriales del Estado. Esta distribución del poder político se verá reflejada en las competencias y funciones que se atribuyan a cada una de las administraciones, y en los recursos financieros con que cuente cada administración, para hacerse cargo de estas funciones. En concreto, hablaremos de descentralización para referirnos a la distribución de competencias y recursos entre la administración central (Presidencia y ministerios) y las administraciones subnacionales (federales, regionales, departamentales o municipales).

La descentralización, por consiguiente, es un tema eminentemente político, aunque tendrá manifestaciones institucionales relacionadas con los aspectos administrativos y financieros, manifestaciones económicas, etc. Desde el punto de vista político, que será el tema que aquí nos interesa, entenderemos que un Estado está descentralizado cuando el poder político está distribuido entre los distintos entes territoriales que lo componen. Para que exista efectiva distribución de poder entre las distintas administraciones será preciso que éstas puedan actuar con independencia en el ámbito de sus decisiones y eso solamente se puede garantizar desde el punto de vista político, cuando las autoridades que gobiernan las administraciones descentralizadas han sido elegidas directamente y no designadas por la administración central.

La descentralización política deberá reflejarse en que los municipios, regiones u otras administraciones intermedias de un Estado, gocen de un cúmulo de competencias y recursos significativo. Con todo, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal no son asimilables puesto que esta última hace referencia al grado en que las distintas administraciones se financian de manera autónoma y un alto grado de descentralización administrativa puede ser compatible, al menos en los inicios de los procesos, con un bajo grado de descentralización fiscal.

Los países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente un régimen centralizado de distribución del poder político y administrativo, en el que sin duda influyó el modelo de

7

administración pública impuesto desde España y la fuerte tradición de control de las decisiones desde la metrópoli, antes de la independencia. Esta no modificó el modelo de organización del Estado y el desarrollo del Estado moderno latinoamericano ha seguido las mismas pautas centralizadoras que los de Europa Occidental, caracterizadas como (L. Parejo, 133): "el reglamentismo o hipertrofia normativa, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia del Estado a actuar mediante órganos periféricos desconcentrados o autónomos, y no mediante transferencia de competencias..."

En un Estado de este tipo los actores que tienen el poder dentro de la estructura política son siempre de carácter nacional: el Gobierno y el Parlamento, la figura presidencial, sobre todo en América Latina a través del régimen presidencialista, la Administración Pública, los grandes partidos políticos o las grandes instituciones estatales prestadoras de servicios de seguridad social, salud, vivienda, etc. De esta manera, se ha entendido que el Estado es la administración central y las administraciones subnacionales han estado en todo caso supeditadas a aquella, siguiendo el modelo clásico continental.

Modernamente, sin embargo, el discurso político latinoamericano y los programas públicos y de reforma del Estado en el continente son crecientemente descentralizadores, asociándose el proceso descentralizador con la democratización del Estado, con la modernización del aparato público y con el surgimiento de un nuevo período de regulación estatal en lo económico.

La relación entre la democracia y la descentralización está caracterizando el ciclo democrático en el que están inmersos los países latinoamericanos. Si bien históricamente democracia y centralismo se han complementado a través del Estado nacional, pareciera que ahora el proceso de redemocratización de los Estados, caracterizado por la ampliación del campo de los derechos y libertades, la progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas y el mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas, refuerza el contexto local.

Sin embargo, descentralización y democracia no son tan consustanciales como parece o que, al menos, no siempre ha sido así. Borja (1987) ha señalado por ejemplo como existe una concepción descentralizadora de carácter reaccionario que exalta la autonomía local, concebida como autarquía, y en nombre de la historia y de la diversidad justifica privilegios y mantiene caciquismos. En este sentido el centralismo liberal resultaría entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios. Efectivamente fue el desarrollo del Estado nacional el que permitió la conformación de la ciudadanía y como tal, universalizó el voto en contra de la manipulación de grupos oligárquicos locales o regionales, y facilitó la regulación de la economía.

No obstante, en la actualidad, el desarrollo de la democracia moderna está ligado a la potenciación de los poderes locales, entre otras razones porque (Parejo, 132):

a. La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos, y sobre todo de las instituciones representativas se realiza más y antes en los niveles locales que en los centrales;

b. Los sectores marginales de la sociedad pueden acceder antes a las instituciones representativas locales que a las centrales;

c. Una gran parte de las funciones sociales y económicas de los Estados se ha realizado por medio de administraciones locales y casi siempre se ha tratado de cuestiones

básicas para la vida colectiva (urbanismo, salud, cultura, servicios sociales, transportes, agua, abastecimientos, etc.) y

d. Las instituciones municipales, por su doble carácter de entes representativos y elementos articulados del Estado constituyen un importante factor de integración nacional.

De este modo, la vigorización de la sociedad civil y la democratización del Estado, serían impensables, en las actuales circunstancias, si no estuviesen acompañadas de profundas transformaciones en el manejo del poder estatal, en la participación ciudadana y en la comunicación amplia entre el Estado y los ciudadanos (Rofman, 1990). El proceso de descentralización se ha abierto su propio espacio político en los debates nacionales, "hasta el punto de considerársele la respuesta idónea a las exigencias contemporáneas de transformación del aparato público para buscar, entre otros fines, una mayor equidad social y regional en la asignación de recursos y en la distribución del gasto en los asuntos públicos en general y, en última instancia, asegurar la participación real de los ciudadanos en los procesos decisorios en particular" (D. Edelman y O. Gomez Navas, 1990).

Tanto países federales (Brasil o Argentina), como países unitarios (Chile, Perú o Bolivia por ejemplo), han planteado su restauración democrática con un reforzamiento importante de la descentralización del Estado, de distribución del poder entre las distintas unidades territoriales y de reafirmación del rol de la sociedad civil. La coincidencia en el tiempo entre ambos procesos no es debida puramente al azar, sino al convencimiento, dentro del proyecto político nacional, de que la restauración democrática debe ir acompañada de un proceso de perfeccionamiento de la misma democracia y que esto sólo es posible a partir de una redistribución del poder del Estado que permita un control efectivo del poder por parte de la ciudadanía.

No obstante, aunque existen importantes argumentos ideológicos y técnicos en favor de la descentralización del Estado entendida como redistribución del poder del mismo y no como reducción, la modernización del aparato público está siendo contemplada en muchos países como la reducción de lo estatal y la descentralización está siendo funcional a los propósitos de los que integran avanzar hacia un Estado mínimo y a la reducción de los gastos de la administración central (Ahumada, 1992). Se trata de liberar de compromisos al Estado central en tanto las políticas neoliberales lo acotan en su presencia intervencionista dentro del sistema económico-social (Rofman, a) 1990). No es de extrañar entonces que, en muchos países, la descentralización sea ligada a conceptos como el de desburocratización, privatización, etc.

Es evidente que tiene que haber algún nexo entre la racionalidad económica neoliberal y los procesos de democratización, y es preciso que éste sea analizado con más detenimiento. En este sentido señala por ejemplo Restrepo (1990), que "debemos preguntarnos sobre la profunda unidad existente entre las transformaciones en las relaciones productivas y por tanto en el Estado y la sociedad, con el surgimiento de nuevas expresiones de la política bajo formas públicas y privadas; en otras palabras, la democratización debe considerarse como la forma política emergente con la reestructuración del Estado inducida en América Latina, a través de las políticas de ajuste y modernización".

Las tendencias hacia la descentralización se ven sin duda reforzadas por las crisis de las administraciones fiscales latinoamericanas, con grave incapacidad para conseguir recursos y abultados compromisos de gasto derivados de la deuda. En tales circunstancias la descentralización no es sólo contemplada como un mecanismo de redistribución de competencias sino como la transferencia de obligaciones del sector público hacia otras administraciones

subnacionales, a las que se supone capacidad para conseguir recursos con que financiar las competencias (Rofman b).

Efectivamente con estos procesos se va cediendo espacio a las administraciones locales, que adquieren mayor presencia y responsabilidad. Pero si la transferencia de competencias no va acompañada de un mecanismo de transferencia de recursos se deteriora inevitablemente el servicio público.

Resulta entonces que los procesos de descentralización se insertan en una lógica política distinta de la redistribución del poder y que se refiere más bien al papel que el Estado debe desempeñar en el nuevo modelo de desarrollo, en el cual éste abandona su papel de benefactor.

En realidad, el rol que vayan a desempeñar en estos procesos las políticas de descentralización no es todavía definitivo. Insistimos en que la descentralización es un proceso político de redistribución del poder, que en la actual coyuntura latinoamericana, se está viendo acompañado por una disminución del poder mismo del Estado. Pero tampoco es seguro que esa situación vaya a permanecer y que haya que relacionar definitivamente la descentralización con la disminución del Estado. Efectivamente estamos en una época de cambio en la que no se conocen los modelos del futuro. La crisis económica terminó con un modelo de Estado de bienestar y son muchas las críticas que se le han formulado; sin embargo todavía no contamos con un nuevo modelo de Estado, ni sabemos, por lo tanto, cuáles son los servicios que va a prestar, por lo que sólo nos cabe investigar sobre la nueva concepción de Estado de bienestar que es posible en el futuro. No hay todavía suficientes elementos para diseñarlo, puesto que el continente no atraviesa aún por esa etapa de desarrollo económico y prosperidad deseada y requerida.

En la mayoría de los procesos descentralizadores se reconoce la importancia de la administración central en la gestión del Estado, pero se ha llegado al convencimiento de que su actuación se ha convertido en excesiva. Por un lado cualquier nueva tarea que se ha ido encomendando al Estado ha sido atribuida a la administración central; además el Gobierno ha absorbido para sí (sobre todo por razones que tienen que ver con los recursos financieros), el ejercicio de las competencias que la ley atribuía a los otros entes territoriales, y una vez que la administración central ejerce una competencia local, ya no la devuelve. Procesos como éstos han provocado una saturación de competencias en la administración central.

La centralización es contemplada pues como un problema percibiéndose los procesos centralizados y concentrados como ineficientes, inequitativos y de escasa participación política.

La ineficiencia tiene que ver con el carácter tecnocrático de las grandes administraciones públicas, que en la práctica ha significado sectorialización excesiva, despilfarro de recursos en gastos de funcionamiento, burocratización de la gestión, inadecuación de las ofertas de servicios a las demandas reales de los ciudadanos, exceso de controles y tutelas. A la descentralización se le presume mayor eficacia a través de la actuación en base a programas y proyectos concretos y transfiriendo y delegando responsabilidades. La inequidad se refiere a la existencia de desigualdades, que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales, lo cual ha dado lugar a reivindicaciones en favor de políticas de reequilibrio.

Además, esta necesidad de alejamiento del centralismo forma parte de un contexto que tiene que ver con la crisis de representatividad política del Estado moderno. El gobierno central, como tal y por sí solo, no puede representar todos los intereses de los ciudadanos ya

10

que "la creciente complejidad y diversidad de funciones, y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales, ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales" (Borja 1987, 44). Ideológicamente, la descentralización pareciera ser uno de los nuevos paradigmas con los que hoy tratan de resolverse algunos problemas relacionados con la gobernabilidad de los Estados.

En resumen, la mayor parte de los países de América Latina, federales y unitarios abogan en la actualidad por un Estado más descentralizado o un mayor traspaso de competencias a los entes locales menores, y ello tanto en los países federales como en los unitarios.

La descentralización que hoy se propugna en los Estados federales latinoamericanos implicaría reconocer la legitimidad del modelo constitucional original. Cuando los países federales latinoamericanos hablan de descentralización, lo que están cuestionando normalmente es su federalismo. No obstante, el impulso descentralizador hacia los estados de la federación suele también suponer un empuje y vigorización de los procesos más locales como los municipales. Esto ha sido evidente en el caso venezolano y también en Brasil donde la nueva Constitución consagra definitivamente la autonomía municipal.

La federación venezolana, por ejemplo, está emprendiendo un fuerte impulso a la descentralización ya que, a pesar de ser un país federal había visto mermada su capacidad descentralizadora a través de la designación por la presidencia de los gobernadores de los Estados. El impulso que la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) dio a este tema ha sido decisivo para iniciar un auténtico proceso de descentralización, que se ha traducido hasta ahora en la elección democrática de los gobernadores de los Estados y de los alcaldes, y en un fuerte impulso en la transferencia de competencias y recursos hacia los estados y municipios. Dichas competencias y recursos están todavía en fase de preparación y ejecución, y no se han llevado a cabo en su totalidad, pero no cabe duda de que en Venezuela, ha sido modificada sustancialmente la institucionalidad del Estado.

De la misma manera, el impulso descentralizador argentino es una reafirmación de su federalismo y el que se ha dado en llamar "Acuerdo de Reafirmación Federal" firmado por el gobierno del Presidente Menem con las provincias, el 25 de Mayo de 1990 es un compromiso para restablecer el pleno imperio de las autonomías provinciales y hacer frente al centralismo de Buenos Aires. Se trata de una declaración de intenciones que pretende transformar la relación entre la Nación y las provincias en materia de autonomía, servicios, regalías y coparticipación federal, dando cumplimiento al texto y al espíritu de la Constitución nacional. Se han producido transformaciones recientes en materia de redistribución de recursos tributarios y las provincias argentinas están retomando competencias que habían sido absorbidas por la Nación.

Los casos de los otros dos países latinoamericanos federales son distintos. En México, no existe en la actualidad, un fuerte impulso descentralizador como el que es constatable en otros países del área, aunque es una preocupación importante de su gobierno. Sin duda un espíritu de este tipo es el que determinó la reforma constitucional del artículo 115 de la Constitución de 1917, que representó la reforma política del municipio al fortalecer sus facultades, ingresos, seguridad jurídica y la participación democrática de la comunidad.

Un caso muy interesante es el de Brasil, cuya nueva Constitución de 5 de Octubre de 1988, fue redactada con un mandato muy preciso: constituir un Estado democrático en el que

asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia. En este marco, la regulación de la cuestión federal fue exhaustiva, sobre todo en materia financiera, lo que permitió que estados y municipios recuperaran autonomía financiera y por ende política quebrando la tendencia centralizadora o concentradora de la Unión. De hecho, la nueva Constitución aprobó una redistribución de la renta y de las bases tributarias que, suponen cambios importantes en el orden político nacional. Las transferencias de competencias se están produciendo más pausadamente, con lo que se están generando importantes desequilibrios.

Ninguno de los países unitarios de América Latina que ha emprendido avances hacia la descentralización ha planteado convertirse en un país federal, sino que más bien se refuerza la estructura preexistente, con algunos tímidos avances hacia la regionalización. En estos casos, se introducen modificaciones en la estructura institucional conservando en todo caso el Estado unitario, a partir de estructuras anteriores.

El proceso de descentralización hacia las regiones, que habían sido creadas fundamentalmente a partir de un voluntarismo político, sufre en estos momentos "una suerte de tendencia contra-regionalizadora" (Boisier).

Este autor ha descrito recientemente la situación de esta manera:

> "En Venezuela está en marcha una operación de desmantelamiento de las Corporaciones de Desarrollo Regional y el Estado nacional está acentuando la dimensión estatal de la descentralización, en desmedro de la dimensión regional; en Colombia está planteada una importante discusión de orden nacional acerca de la naturaleza misma de las actuales regiones y de sus posibles transformaciones a la luz de la normatividad constitucional en tanto que el Gobierno Nacional apuesta, aparentemente, a la departamentalización y a la municipalización; en el Perú, el Gobierno ha desmantelado en la práctica toda la arquitectura institucional regional establecida en el Gobierno de Alan García, si bien el Proyecto de Constitución votado el 31 de Octubre de 1993, otorga "una segunda oportunidad a la descentralización" al asimilar la región al departamento: en Bolivia, el nuevo Gobierno de Sánchez de Lozada también busca la práctica disolución de las Corporaciones de Desarrollo Regional y, al igual que en otros países, apela a la departamentalización y a la descentralización municipal; en Chile, el caso que podría considerarse como el más consolidado en materia de regionalización, la apertura democrática y el juego electoral están sacando a la luz los varios "clivajes" regionales, tensiones y fuerzas centrífugas".

Sin duda, una de las consecuencias más evidentes de los procesos de descentralización del Estado, en todos los países de América Latina es la revalorización del municipio, a través de la transferencia de competencias y de recursos y de una nueva concepción de lo local, que implica el fortalecimiento de las instituciones municipales. Como señala Rivera (1992, p.26-27) "la municipalidad es la instancia históricamente privilegiada en el proceso de construcción de lo local"; "es el núcleo de poder institucionalizado más accesible a las clases populares y con mayor vocación para permearse de sus intereses"; "se da una relación más horizontal entre los gobernantes y los gobernados. De esta manera la municipalidad, mínima expresión del Estado y terreno en el cual las fronteras entre la sociedad civil y política se vuelven vaporosas, aparece también como una posibilidad de actuación popular".

El tema de la descentralización municipal está en la agenda política de todos los

países, probablemente porque la institución municipal contaba ya con arraigo histórico y es más fácil descentralizar hacia los municipios que crear una nueva institucionalidad territorial. Por otra parte el municipio constituye precisamente la base de la institucionalidad del Estado por lo que la descentralización cumple los objetivos democratizadores perseguidos. Por ello se ha podido señalar (Creamer, 1992) que "la mayoría de las propuestas descentralizadoras giran en torno al municipio como el camino más adecuado para incorporar la estrategia en el conjunto social, no obstante es necesario precisar las condiciones de viabilidad financiera, técnica, política y económica de las entidades locales para no iniciar procesos frustrantes y reversibles".

Los programas modernizadores de los municipios cuentan con bastante generalidad en el subcontinente, lo que ha afectado a las relaciones de poder dentro del Estado, a las formas de actuación municipal y en general a la gestión de los municipios. Básicamente estos programas tratan de mejorar la estructura institucional y organizacional, su capacidad económica y financiera y su capacidad de gestión en términos de métodos, tecnologías y recursos humanos (Ahumada, 1990)[1].

En efecto, a pesar de que el Estado latinoamericano había emprendido durante los últimos años una cierta retirada en sus tradicionales funciones de intervención, lo que se ha traducido, por ejemplo, en esfuerzos por privatizar empresas y servicios públicos, en el intento de reducir el gasto público y, en todo caso, en un menor asistencialismo estatal, las administraciones locales han ido adquiriendo cada vez mayores competencias, al ir haciéndose cargo paulatinamente, de los problemas relacionados con la pobreza. El viejo esquema de administraciones regulatorias de servicios urbanísticos, de transporte, etc. y prestadoras o proveedoras de servicios básicos como mataderos, alumbrado público, limpieza, recogida de basuras, etc., está siendo sustituido, en una nueva concepción, por entes descentralizados y autónomos, dotados de competencias y de recursos humanos y financieros, capaces de intervenir en la prestación de servicios sociales, generadores de empleo productivo, generadores y ejecutores de proyectos de inversión pública, y con cierto rol en el desarrollo económico y social.

Chile y Colombia creemos que son los casos más destacables, cuyas principales modificaciones consisten precisamente en la elección democrática de las autoridades locales, en la transferencia de competencias y de recursos y, en todo caso, en un nuevo rol del municipio en la gestión estratégica del Estado.

[1] *Por ejemplo el Plan de Fortalecimiento Institucional en Chile, el Programa de Desarrollo Municipal en Ecuador, el Proyecto de Fortalecimiento Municipal dentro del Programa de Reforma del Estado de Costa Rica o el Proyecto de Modernización del Sector Público en El Salvador.*

BIBLIOGRAFIA

AHUMADA, J. "Planeación para la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en el nivel municipal" **Reunión Técnica para el Financiamiento y Desarrollo de la Capacitación Municipal,** México 1990.

AHUMADA, J., "Descentralización , desarrollo local y municipios en América Latina", ILPES, Area de Proyectos y Políticas Sociales, Santiago de Chile, 1992.

BORJA, J., "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA **Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local**, FLACSO, Santiago, 1987.

BOISIER, S. "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales", ILPES Nov., 1993.

CREAMER GUILLEN, Claudio "La descentralización y el desarrollo municipal en el Ecuador" XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD, MAP, Madrid 1992.

EDELMAN, D. y GOMEZ NAVAS O., **Experiencias y lineamientos de políticas en materia de Descentralización Político-Administrativa en América Latina**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas 1991.

RIVERA, R. **Política local y descentralización.** Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, n. 55, Costa Rica 1992.

ROFMAN, A., (a) "El proceso de descentralización en América Latina: Causas, desarrollo y perspectivas" en **Descentralizacion Político-Administrativa. Bases para su fortalecimiento.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1990.

ROFMAN, A., (b) "Aspectos conceptuales sobre la descentralización político-administrativa en América Latina" en **Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud**, CLAD, OPS. Caracas, 1990.

POLITICA EDUCATIVA: COMO REDISTRIBUIR EL CAPITAL EDUCATIVO? (Debate sobre la equidad del sistema educativo ecuatoriano en los años noventa)

Carlos Paladines

15

1. INTRODUCCION

En el epicentro de este ensayo se levanta una doble pregunta; por un lado, cuáles han sido las tendencias que en las últimas décadas han determinado el curso de nuestro sistema educativo: y, por otro, cuáles son las líneas de fuerza que se prevé harán eclosión en los próximos años.

Una y otra mediación: el **"diagnóstico"** y la **"prospectiva"** se han tomado en cuenta para trazar una política educativa capaz de superar al menos dos escollos o barreras de centenaria vigencia entre nosotros: en primer lugar, el ancestral desfase existente en el discurso político, especialmente en el educativo, entre el nivel de sus pomposas "declaraciones de principios" o "buenas intenciones" y el nivel de sus logros o incidencia en el cambio de rumbo de una educación cada vez más deteriorada; en segundo lugar, el tradicional divorcio, también por razones culturales muy arraigadas, entre el campo de las propuestas, muchas de ellas amparadas en desarrollos teóricos e intelectuales notables y el dominio de los mecanismos o mediaciones requeridas para descender al campo de lo práctico o ejecutable, a tal grado que uno y otro mundo han terminado por presentarse como si fuesen extraños y no hubiese, como decía Einstein, "nada más práctico que una buena teoría" y detrás de una acción o plan bien ejecutado no estuviese una orientación conceptual clara, aunque no necesariamente explícita o escrita.

En otros términos, hoy en día la comunidad nacional, especialmente el magisterio ecuatoriano, reclama más que señalar errores y acumular quejas o denuncias sobre el desprestigio y el estado de postración de nuestra educación, descender al campo de las propuestas específicas, con planes y programas en los que se hayan previsto los problemas esenciales y las posibilidades futuras e igualmente los objetivos y las metas se hayan determinado con precisión, como también el volumen de los recursos, de los medios y más actividades que se requiere implementar para alcanzar los resultados previstos. Sólo entonces

dejarán de ser vagos nuestros anhelos de reforma e incluso nuestras ilusiones por transformar el sistema vigente de elitista en igualitario, de autoritario en participativo, de cuantitativo, en cualitativo, de represivo en dialogal, de concentrador y legitimador de privilegios en distribuidor equitativo de oportunidades y beneficios.

En pocas palabras, si queremos reducir la brecha entre las características "ideales" a las que debiera ajustarse la educación ecuatoriana y las limitaciones estructurales vigentes, tanto de recursos como de personas, es insoslayable un nuevo modelo de gestión que privilegie los resultados e implemente planes y programas concretos y controlables.

En esta ocasión, sin pretender arribar a puerto seguro, "recetas" fáciles o construcciones quiméricas, y sin desconocer la complejidad y variedad de alternativas y mediaciones a que se ve abocada hoy en día la educación, y, a su vez, el carácter radical y global de las reformas que demanda, se exponen al menos algunos frentes de acción que permitirían enfrentar las tendencias regresivas y concretar soluciones capaces de redistribuir en forma más equitativa el capital educativo.

2. FORTALEZA DEL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO

Es un lugar común reconocer a los sistemas educativos latinoamericanos en general y al ecuatoriano en particular una importante incidencia en los procesos de movilidad y ascenso social de amplias capas de la población con su correspondiente repercusión en la redistribución de ingresos que ello ha ocasionado. Especialmente para los grupos de ingresos medios la educación les abrió las puertas al ascenso e integración social, a pesar de todas sus limitaciones.

Para más de un autor, la fortaleza del sistema educativo ha radicado precisamente en esta aporte a la movilidad social, que ha permitido que la educación se haya constituido en el subsistema más dinámico de toda la estructura social. "Sus tasas de crecimiento resultaron muy superiores a las de la actividad económica, y su capacidad de integración social ha sido más intensa que la de cualquier otro proceso integrador, (....) es evidente que la integración por la vía educativa ha sido superior a la participación en los ingresos y en el poder. Es por ello que la expansión educativa en la región ha tenido un carácter eminentemente político"[2].

El aporte a la movilidad e integración social dependió, en buena medida, de sostenidos avances, a lo largo de varios gobiernos, en la expansión de la frontera educativa. En décadas pasadas, años sesenta y setenta hasta inicio de los ochenta, anualmente se logró acrecentar el capital educativo del conjunto de la población. Así, por ejemplo, se dieron avances significativos en la expansión de la educación formal en cada uno de sus niveles, desde el nivel superior hasta el pre-primario e incluso en el área compensatoria y en cuanto a la abolición del analfabetismo los logros también fueron notables. El acceso efectivo a la educación o cobertura escolar llegó a cubrir aproximadamente al 86% de la población en edad escolar a nivel nacional

Esta política de expansión educativa, particularmente agresiva en la época petrolera, se refleja en las tasas de crecimiento de los últimos treinta años, que permitieron aumentar permanentemente tanto el número de planteles como el de profesores y alumnos. Entre 1970 y 1990 el crecimiento global de alumnos de pre-primaria y primaria fue del 110,63%; en la

[2] *Cfr. nuestro trabajo: "Política educativa: hacia un nuevo modelo educativo", En: Educación: entre la utopía y la realidad (diagnóstico y perspectivas de la educación ecuatoriana), pág. 70, Quito. Edt. Corporación de Estudios Sociales, CORDES, 1988.*

educación media del 248,76% y en la universidad de 855,29%. La tasa de promedio anual fue de 3,79; 6,45, y 11,95 respectivamente. El crecimiento global de maestros fue del orden del 215,87% y el de profesores universitarios del 232,82% sin tomar en cuenta el profesorado de las Escuelas Politécnicas, por información incompleta de la fuente (Ver cuadro nº 1).

Por otra parte, la fortaleza del sistema educativo ha descansado en su misma práctica docente, que en varios institutos normales y técnicos, así como en numerosos colegios y escuelas de reconocida excelencia, formó estudiantes de elevada solvencia académica y humana. Además, muchos maestros representan lo mejor de la ciencia, el arte, la investigación, los deportes y la cultura del Ecuador. Tampoco se puede desconocer el aporte del sistema educativo, pese a sus limitaciones, al conocimiento y difusión de nuestra historia, música, idioma, artesanías, geografía y más actividades que diariamente se cultivan en el aula; todo ello ha incidido en la voluntad por construir un país más justo y libre de las deficiencias y desigualdades del presente.

Mas, pese al éxito alcanzado en décadas pasadas en cuanto a la expansión de carácter cuantitativo, en la actualidad se han comenzado a presentar síntomas cada vez más claros de inversión-reversión de esta tendencia, y al contrario de lo vivido durante los últimos treinta años, el sistema educativo hoy parece conducirnos a procesos cada vez mayores de desigualdad e ineficiencia; incluso, para más de un autor el impacto que están ocasionando las políticas educativas implementadas a partir de la crisis de los ochenta, en la distribución de las oportunidades educativas apuntan: "por un lado, hacia el estancamiento, o incluso el deterioro de los coeficientes de atención a la demanda de la educación post-secundaria y por el otro, hacia una mayor selectividad social de quienes podrán ingresar a las facultades, escuelas e institutos que la imparten". Además, esta tendencia restrictiva sería concomitante con una "creciente diferenciación cualitativa entre las instituciones educativas, con fuertes disparidades entre los niveles socio-económicos de quienes estén adecuadamente preparados para recibir educación de este nivel, y de quienes no reúnan las características requeridas para un adecuado desempeño en las instituciones de enseñanza"[3]

En otros términos en los años ochenta, la "década perdida", - marcada por la disminución del producto interno bruto, el pago de una exorbitante deuda externa, un fuerte cuestionamiento al rol del Estado, el deterioro permanente en los precios de los productos de intercambio, una inflación invencible y un ruidoso reacomodamiento de los grupos sociales al interior de la sociedad se habría dado inicio a la reversión de la tendencia histórica que caracterizó a nuestro sistema educativo en las décadas de crecimiento económico y modernización de la sociedad; tendencia que se enmarca a su vez en un proceso general, que ha afectado a la mayoría de nuestros países y por el cual el 5% más rico vio mantenerse aumentar sus ingresos, en tanto que el 75% inferior vio reducirse los suyos, agudizándose el contraste entre bienestar y pobreza (...). En otras palabras, "en la mayoría de las zonas geográficas examinadas, mientras los estratos bajos y medios padecían una fuerte contracción del monto absoluto de sus ingresos y de su participación relativa en la distribución- situación que ponía en peligro su capacidad de satisfacer necesidad básicas y en el otro aumentaba fuertemente su

[3] *Carlos Muñoz I, "La transformación de los sistemas educativos latinoamericanos ante los nuevos requerimientos de las economías de la región", En, La Educación, Rev. interamericana de Desarrollo Educativo, p, 29 Nro. 106, Washington, Edt. OEA*

vulnerabilidad social y económica- el 10% superior elevaba su participación relativa el 5% superior, además, el nivel absoluto de sus ingresos".[4]

En la educación este retroceso se manifiesta en una deserción escolar del 33,8% en el área rural y 16,8% en la urbana: una repitencia del 53% en el campo y del 12% en a las ciudades, y una inasistencia a las aulas del 25% de los niños en edad escolar en el sector rural y del 10% en el cono urbano. La tasa de deserción de primero a tercer grado alcanza el 22,6% y la de permanencia en el nivel primario tan sólo es del 59,7% y en el ciclo básico sólo llega al 78,3%, lo cual permite inferir que los niveles de deserción y repitencia son sumamente altos y la cobertura aparentemente es alta dados los bajos niveles de retención del sistema. Además, en la escuela primaria resultan necesarios 7.7 años-alumno de estudio, lo que indica que el 9% se gradúa después de haber repetido tres o más veces un curso. Al llegar a sexto grado el 78% de los alumnos matriculados están por lo menos un año fuera de su grupo de edad normal y el 50% está dos años fuera de su grupo.[5]

En síntesis, las actuales tendencias del sistema educativo apuntan hacia una distribución menos equitativa de sus logros y potenciales oportunidades, a la concentración cada vez en menos manos de sus ventajas, al aumento de la población sin los niveles educacionales requeridos para aquellas ocupaciones que generan niveles aceptables de productividad y al aumento constante del número de personas con niveles de calidad educativa cada vez menores, y los jóvenes que ni estudian, ni trabajan constituyen actualmente una proporción mayor que al principio de la "década perdida". Sobre el país comienza a levantarse un **amenaza** hacia el futuro.

2.1. Los Ochenta: ¿Una Coyuntura Favorable para la Educación de los más pobres?

La desigualdad e ineficacia que se ha venido gestando al interior del sistema educativo, que podría convertir a estos síntomas en una falla de índole estructural o crónica, es posible visualizar en una serie de tendencias que se hicieron presente ya desde inicio de los años ochenta, como por ejemplo:

a. La disminución de las asignaciones del Presupuesto General del Estado a la Educación. (Ver cuadro Nº2)

Los datos reflejan con claridad meridiana la tendencia a la reducción del gasto público en educación que predominó en la última década, con consecuencias negativas en la infraestructura y equipamiento de los centros educativos; en las condiciones de vida del personal docente; en la carencia de capital para atender las demandas provenientes de las nuevas exigencias educativas, productivas y sociales; en el desfinanciamiento de áreas como la de investigación, experimentación y evaluación científica y tecnológica,... todo lo cual ha incidido en un deterioro creciente en la calidad de la educación.

[4] *Cfr. Panorama social de América Latina, Edc. 1991, p.4, Edt. Servicio de Información de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL.*

[5] *Cfr. Ministerio de Educación, documento de trabajo, "Metas sociales en los años 90, en Educación", pág. 10 y 12.*

Además, "El gasto corriente sigue siendo, dice un informe, el predominante al interior del presupuesto del Sector Educación y Cultura, con un 88,86% en 1991, en comparación con el 91,54% de 1990, es decir la relación de fondos para operación respecto a los de capital o desarrollo se mantiene en 9 a 1". [6]

Esta caída en las asignaciones a educación se visualiza mejor estableciendo relaciones con otras áreas del sector público. Según Jaime Carrera, "Si en 1980 el presupuesto de educación fue de 15.498 millones de sucres, para 1990 fue de 193.600 millones, es decir, 12 veces más. No obstante, para bienestar Social y Trabajo en 1980 se destinaron 405 millones y en 1990 en cambio se asignaron 39.000 millones, es decir, 96 veces más. Para Salud, en 1980 2.517 millones y en 1990, 90.000 millones, es decir 35 veces más[7].

b. El deterioro de los sueldos del magisterio.

La evolución en estos últimos doce años de las remuneraciones del magisterio en general y más aún si se la relaciona con el resto del sector público arroja también un resultado no sólo negativo sino deprimente, ya que el salario de los maestros se deterioró al impresionante ritmo de 55% acumulativo en la década de los ochenta; sus remuneraciones se convirtieron en las más bajas de todo el sector público y de gran parte del sector privado, y no pudo ni siquiera conformar una unidad especializada que estudie permanentemente el deterioro del salario de los maestros y plantee alternativas.

Para una mejor visualización de tal deterioro, bastan dos o tres ejemplos: comparar los incrementos recibidos por un colector, una enfermera, un conserje y un profesor de 5ª y 6º categoría; fijar las remuneraciones reales de funcionarios administrativos y docentes o lo que percibía un profesor en 1979 con el valor del dólar a dicha fecha y lo que percibe hoy al cambio oficial.[8] (Ver cuadro nº 3) (Cfr.nº4) (Cfr.cuadro nº5).

c. El descenso en la calidad de la educación

Investigaciones últimas arrojan nueva luz sobre el problema a la vez que nos sobresaltan, pues señalan que no se trata tan sólo de carencias sino también de un deterioro cada vez mayor. Diferentes índices son menores hoy a los que conquistó la educación hace una década. Así, por ejemplo, en 58 colegios de la Capital, en el trienio 1987-1990, el 67% de los alumnos de cuarto curso, el 61 de los de quinto y el 46 de los de sexto se promovieron a través de exámenes supletorios, los mismos que no concedieron al alumno más de 15 días para su preparación, sin tomar en cuenta el caso de estudiantes cuya recuperación tuvo que realizarse en varias asignaturas.

Igualmente, la tasa bruta de escolarización que en las últimas décadas se mantuvo en constante aumento, ha comenzado en estos años ha decrecer en su ritmo de desarrollo. Entre 1982-86 disminuyó en dos puntos en el ciclo diversificado, baja que obviamente guarda relación

[6] *Emilio Pfister, Informe: Conclusiones y recomendaciones sobre los costos y el financiamiento de la educación, p. 2, Quito, Ministerio de Educación y Cultura, 1991.*

[7] *Jaime Carrera, La remuneración de los maestros: una lacerante realidad, 1980- 1989,p. 17 Quito. Edt. Fundación de Estudios Sociales, FESO, 1990.(folleto)*

[8] *Idem,pág. 8 y 25*

con el agravamiento en las condiciones de vida de amplios sectores, particularmente de jóvenes que se vieron obligados a dejar los estudios y tratar de incorporarse al mundo del trabajo. La tasa bruta de escolarización femenina en el ciclo diversificado también decreció en el período 1982-86 de 57,9% a 23,2% e igualmente bajó en el área urbana de 82% a 76%, si bien aumentó en el medio rural del 11 al 22.9.

El deterioro de los aspectos de calidad se visualiza mejor si se analiza el dominio de los "esquemas de pensamiento lógico formal". Investigaciones dirigidas por Martha Grijalva señalan que el nivel de calidad en el ciclo diversificado está muy lejos de lo deseable. En efecto, con el criterio de alta exigencia apenas uno de cada cien alumnos que están por concluir dicho ciclo lograron construir los esquemas básicos del pensamiento lógico-formal; seis de cada cien poseen un nivel satisfactorio o medio y 31 alcanzan sólo al nivel de exigencia más baja o mínima. En definitiva, más de 60 alumnos de cada cien no alcanzan el nivel que se requiere para continuar satisfactoriamente los estudios superiores. Dentro de los parámetros de la investigación en referencia, el que un estudiante no hay alcanzado la etapa de pensamiento lógico-formal respectiva a su edad, significa que no es aún capaz de realizar los procesos básicos característicos de la ciencia y por ende no está preparado para el ingreso a la universidad aunque dispongan al final de este ciclo del respectivo título de bachiller; hecho que a su vez cuestiona los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje de nuestros colegios y los tradicionales roles de los docentes y los alumnos.[9]

Por otra parte, los resultados que arrojan investigaciones últimas sobre la calidad de los textos escolares son igualmente deprimentes.[10] En el caso de los textos de matemáticas más utilizados en el ciclo básico, a partir de una muestra representativa del conjunto de colegios de la Capital, se desprende que más del 90% de las conductas que promueven dichos textos corresponden al dominio cognoscitivo y por ende las áreas psico-motora y afectiva permanecen muy reducidas. Pero esto no es lo más grave, pues si se examina el área congnoscitiva, más del 80% de las conductas que promueven los textos de matemáticas corresponden a los niveles inferiores del conocimiento: el de información-computación y comprensión. Niveles más altos de cultivo de la inteligencia como la aplicación y el análisis, que implica saber reconocer y resolver problemas, establecer relaciones, construir demostraciones, realizar síntesis, criticar, validar y generalizar,... brillan por su ausencia y ocasionan por ende un desarrollo reducido de la inteligencia del estudiante.[11]

El sistema de evaluación vigente arroja saldos igualmente negativos, pues en Ecuador, la normativa vigente acerca de la evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje ha concentrado su atención, en forma prácticamente exclusiva, en el estudiante, dejando fuera

[9] *Cfr. Martha Grijalva, "Evaluación de la educación media diversificada", Quito, Ministerio de Educación y Cultura, Proyecto Mec-bid, Junio 1991.*

[10] *Cfr.. Martha Grijalva. "Conductas que promueven los textos de matemáticas del ciclo básico", Quito, Universidad Católica, 1989, (informe).*

[11] *De las recomendaciones establecidas por la Dra. Grijalva, cabe rescatar al menos las siguientes:- Los textos escolares desarrollan los contenidos de manera similar: parten de definiciones o conceptos, presentan el desarrollo de un problema modelo y proponen ejercicios para memorizar el contenido y mecanizar la rutina de solución. -No informan al estudiante sobre lo que se pretende con el desarrollo de cada unidad temática, no se menciona la necesidad o la utilidad del estudio de los temas propuestos. -Ningún autor propone actividades que promuevan el interés del alumno, o que incentiven su creatividad. Se insiste en el "cómo" resolver un problema y se dice muy poco o nada sobre el "por qué" se puede resolver de una determinada manera,....*

del objeto de evaluación al docente, a la institución, a la administración central y provincial y al mismo sistema. La ley del embudo ha hecho además que en el estudiante se evalúe tan sólo los aspectos de información con "olvido" de los "procesos", la "experiencia" y otras dimensiones, como la afectiva y la psicomotriz e incluso las técnicas y métodos de evaluación que han quedado reducidos tan sólo al examen escrito. A esto se suma la preparación y la actitud de los maestros marcadamente preocupados por enseñar "contenidos" y evaluar conocimientos "memorizados", es decir: sujetarse al programa de estudios y las notas.

En los últimos años, han aparecido nuevos sistemas y técnicas, que aún no se emplean en el Ecuador y a la comunidad científica internacional ha comenzado a resaltar el papel que puede jugar la evaluación como elemento determinante de la calidad y el rendimiento educativo. En efecto, al dejar liberado a cada centro escolar a sus propios parámetros de evaluación carece el país de información de carácter nacional y los padres de familia de referentes que les permitan conocer el nivel de calidad de los centros en los que se educan sus hijos en relación a otros. Investigaciones realizadas en la Universidad Católica de Quito, con motivo de las pruebas de ingreso, han permitido establecer colegios con mayor cantidad de inscritos y admitidos e índices de éxito apabullantes en relación a otros; así, por ejemplo, mientras unos colegios alcanzaron el 77,78%; 57,14% y 55,81% de ingresos, otros no lograron superar el 4,17%; 5,88% y el 11%.

d. El desfase de la educación entre el área rural y la urbana y la dimensión intercultural

Sin emitir juicios de valor sobre la calidad de enseñanza que se imparte en una u otra área o sobre los recursos e infraestructura que dispone, existe sin embargo un piso empírico e incluso de prospectiva que permite establecer algunas tendencias y conclusiones.

Por ejemplo, las tasas de escolarización o de rendimiento aparente en el ciclo básico urbano y rural reflejan tal déficit, que un sector resulta privilegiado frente al otro; la altísima tasa de deserción, especialmente en el período 1985-1990 es "síntoma de un sistema educacional que, al menos en el ambiente rural, parece tener efectos frustrantes y desalentadores"[12]; por la deserción antes de terminar el tercer grado, la perspectiva para unos 63.500 niños será la recaída en el analfabetismo; igualmente, "la existencia de muchas escuelas incompletas, particularmente en el campo, torna mucho más probable esta regresión que casi ha sido institucionalizada por el sistema actual".[13] A todo lo cual aún habría que añadir problemas de desnutrición, migración abandono y trabajo infantil que pesan sobre estos grupos sociales. (Cfr. cuadro .nº 6) y (Cfr. cuadro Nº 7).

Los contrastes y las posibles desventajas entre el área rural y la urbana, si bien pueden haber disminuido en relación a décadas pasadas, al menos si se compara con la situación del campo a comienzos de este siglo, eso no significa que las zonas rurales no hayan sufrido descensos menores o de similar intensidad a los que afectaron a las áreas urbanas a lo largo de los ochenta. El sector rural continúa en desventaja con respecto a las zonas urbanas, desventaja comparable sólo con la del medio urbano marginalizado, en donde hizo su agosto

[12] *Cfr- Germánicos Salgado y Gastón Acosta. El Ecuador del mañana. Una ruta con problemas. p. 323, Quito, Edt. Corporación de Estudios Sociales, CORDES, 1991.*
[13] *Idem,p. 310.*

el aumento de la desocupación abierta, el desplazamiento de parte de la fuerza de trabajo hacia ocupaciones de menor productividad, se redujo la capacidad de absorción del empleo en el medio urbano,...

Pero el problema mayor no es tanto entre sector moderno o urbano y sector tradicional o rural cuanto entre etnias y culturas, que tan sólo en los últimos años han comenzado a ser reconocidas en su justa medida, especialmente por medio de la educación bilingüe-intercultural. Después de siglos de "olvido" la hora de los pueblos indígenas ha dado comienzo a una de las más prometedoras cosechas en el campo educativo y cultural de que se tenga memoria, baste recordar el fondo editorial Abya-Yala, las escuelas radiofónicas, el modelo educativo Macac, el proyecto EBI, la dirección nacional de educación indígena, la profesionalización de maestros quichua hablantes,... mediaciones estas y otras tendientes a consolidar también en el sistema educativo nuestra condición de país pluricultural y multiétnico, aspectos que en gran medida aún se desconocen en el sistema formal, como se puede apreciar en cualquiera de los elementos que conforman el actual currículum.

e. La desvinculación entre educación y trabajo

Otro cuello de botella de nuestro sistema educativo constituye la ya centenaria o estructural desvinculación que mantiene con el sistema productivo en general y con el mundo del trabajo en particular, situación que se agudiza hoy en día aún más por efecto de la alta desocupación y subocupación de la población económicamente activa que se ha heredado de la crisis de los ochenta.

Las altas tasas de desocupación y subocupación afectan en la práctica a la mitad de la población ecuatoriana y de modo particular a los jóvenes y aún más significativamente a los jóvenes. La tasa de desempleo juvenil, según Magdalena León, duplica a la tasa general; la de mujeres de 20 a 24 años la triplica.[14] Pero además , la creciente demanda de puestos de trabajo incluso de parte de los jóvenes (15-24 años de edad), contrasta con las tendencias regresivas y precarizantes del mercado de trabajo, lo cual ha terminado por convertir al problema de empleo, desempleo, subempleo, desocupación, trabajo inestable,... en uno de los conflictos más penosos de la vida diaria de miles de ecuatorianos. (Cfr. cuadro nº 8)

f. Una enfermedad crónica : el analfabetismo:

Desde 1944 en que se dio inicio a las primeras campañas de alfabetización hasta el presente, la historia de la alfabetización no siempre fue una marcha triunfal. En algunas ocasiones, en algunos gobiernos, la alfabetización retrocedió, fue asilada, se redujeron sus fondos y disminuyó su ritmo de lucha contra una de las lacras más vergonzosas de un sistema educativo y de un país. Así, por ejemplo, el analfabetismo de redujo entre 1980-1984 del 21.9% al 12.4%, una disminución de casi 10 puntos en cuatro años; por el contrario, entre 1984-1988 el índice bajó de 12.4% al 11% reducción de un punto en un número similar de años.

Mas en los últimos tiempos, a pesar de los esfuerzos realizados, esta enfermedad no ha logrado desaparecer ni ubicarse en índices tolerables, con algunos agravantes más: el país

[14] *Magdalena León, "Breve revisión del empleo juvenil y sus perspectivas en el Ecuador". En , 2º. Seminario sobre Juventud, Empleo y Capacitación, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Julio 1991.*

ha crecido en su población y si bien los índices relativos de analfabetismo han bajado, la cifra absoluta o número total de analfabetos más bien se ha incrementado, por una parte; y por otra, la deserción escolar temprana, la tasa baja de eficiencia y la repitencia en los tres primeros años de la primaria revelan las incongruencias y limitaciones de este nivel, con un efecto inmediato de recaída en el analfabetismo. (Cfr. cuadro Nº9).

En suma, sea que se analice la distribución del ingreso, el desempleo y subempleo que agobia a los jóvenes, el analfabetismo, la calidad de la educación, el desfase entre el área rural y la urbana o los desajustes educativos en un contexto intercultural,... los datos examinados tienden a configurar un cuadro en que se destaca no sólo el aumento de los pobres y los indigentes sino también la disminución de su capital educativo y sus posibilidades profesionales, con la correspondiente vulnerabilidad económica y social que tal tipo de proceso conlleva para los estratos populares. Más que una Década de redistribución de la riqueza educativa hemos vivido, como tendencia, un proceso de baja en la calidad de este servicio y por ende de iniquidad o al menos de muy poca equidad, cercana tal vez a la iniquidad. "Calidad " y "Equidad" son dos caras de la misma moneda.

2.2. Redistribución de Oportunidades y Recursos Educativos

Los resultados y conjeturas anteriores, pretenden subrayar la necesidad de realizar un giro de timón en la política educativa vigente, signada por un afán meramente cuantitativo y además poco equitativo.[15] En otras palabras, se convierte en prioritario realizar cambios en materia de equidad educativa, prestando especial atención a los sectores "marginalizados" y rurales e incluso a los estratos sociales bajos que se han visto más expuestos a las tendencias hacia el deterioro ya mencionadas.

Ahora bien, ¿Cómo enfrentar la crisis con alternativas creativas?; ¿Cómo encarar los desequilibrios que se han hecho presente en este sub-sistema?; ¿Cómo virar tendencias que ya no se presentan como coyunturales sino con vigencia a todo lo largo de la "década perdida"?

Para enfrentar las tendencias regresivas y concretar soluciones, capaces de redistribuir en forma más equitativa el capital educativo, se juzga procedente arbitrar medidas al menos en los siguientes campos:

a. Proteger el recurso humano menos favorecido

En países como el nuestro, dadas las deficiencias alimenticias y de salud con que concurren a la escuela muchos niños de las zonas rurales, suburbanas y de tugurio, es indispensable y urgente mejorar e incrementar servicios básicos que permitan al estudiante participar en mejores condiciones en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Está probado que

[15] *Asumimos "**Equidad**" como la igualdad de oportunidades para participar en la obtención del bienestar y de las posiciones sociales. En tal sentido, la igualdad de oportunidades requiere la eliminación de los privilegios y discriminaciones establecidas jurídicamente, pero además es necesaria la eliminación de los privilegios y discriminaciones basadas en las estructuras económicas, sociales y políticas. Ciertas características relativas al hogar de origen como el nivel del ingreso familiar, los logros educacionales, el tipo de familia, la localización urbana o rural, la influencia política, entre otros, son factores que afectan de manera decisiva las oportunidades de vida de las nuevas generaciones. Cfr. Informe CEPAL, 1991.*

una alimentación insuficiente y la ausencia de estímulos están asociadas a déficit en el desarrollo cognitivo[16]

Por lo anotado, prestar atención a las condiciones de alimentación y salud es el presupuesto inicial de una política educativa de redistribución de recursos en países como el nuestro, necesitados de programas como el del desayuno escolar en base al aporte y colaboración de la comunidad y del Estado; transporte escolar, especialmente en las grandes urbes; crédito educativo destinado a excelentes estudiantes de limitados recursos económicos; útiles escolares, textos y material didáctico a los menores precios posibles, y en general todo tipo de programas de bienestar y atención médica, dental, orientación vocacional y más servicios de recreación y deportes.

La protección del recurso humano en educación implica también una política de remuneraciones, escalafón y capacitación de los maestros, en lo que bien podría constituirse en un **Plan Nacional de Mejoramiento Docente**. Conocido es que los mejores programas de estudio o los más perfectos textos escolares y metodologías de enseñanza, de no contar con maestros calificados, no arrojan más que magros resultados; mientras que por el contrario, docentes bien preparados logran positivos avances a pesar de los deficientes instrumentos curriculares, tan frecuente en nuestro medio.

Por lo anotado, la Ley de Carrera Docente y Escalafón, de reciente promulgación, deberá concretar a través del respectivo Reglamento los buenos propósitos de la ley; especialmente deberá establecer mecanismos de actualización y formación de los maestros y de recuperación de su remuneración tan venida a menos por efecto de la crisis.

b. Democratizar la calidad de la educación

Desde inicios de la década de los ochenta han ido ganando espacio en los análisis de la educación ecuatoriana los aspectos referentes a su "calidad" y cada vez más un público mayor ha comenzado a llamar la atención sobre esta dimensión hoy insoslayable, pues ningún sistema educativo puede construirse hoy de espaldas a la conquista del conocimiento científico, hecho que obliga no sólo a su investigación, apropiación y difusión sino también a su producción y control, si no se quiere aumentar el desfase y dependencia que reina entre las metrópolis de la ciencia y los países importadores indiscriminados de la misma.

Por supuesto, una discusión pormenorizada de esta problemática requeriría más espacio, por una parte; y, por otra, eludir los lugares comunes o cuestiones repetidas una y otra vez especialmente el uso indefinido del término, que hace de la calidad una palabra vacía, un estereotipo de moda. Por lo anotado, en un primer momento nos ceñiremos a esclarecer su acepción y posteriormente a resaltar su importancia y dejar así sobre la mesa de discusión una problemática hoy importante e insoslayable.

En relación a lo que entendemos por "educación de calidad ", al significado que otorgamos a los aspectos cualitativos, es del caso recordar que una acepción muy generalizada vincula calidad con rendimiento y con altas calificaciones y expectativas de avance en el dominio del conocimiento científico y técnico, avance sin el cual no es comprensible el mundo

[16] *Cfr. Maro-Alain Berberat, "Cómo mejorar la calidad de la enseñanza primaria en los países en vías de desarrollo?", En :Línea, Rev. Sindical y Educativa para América del Sur, Nº 4p. 36, Montevideo, Julio 1990.*

contemporáneo, pues la ciencia y la técnica abarcan a nuestro planeta en su totalidad, lo controlan cada vez más incluso desde posiciones extra-terrestres y, lo que es más importante, "conforman la visión y cosmovisión del hombre actual". Por otra parte, sin la apropiación del conocimiento científico y tecnológico hoy en día ya no nos es posible ni alcanzar el crecimiento económico o industrial ni dominar la principal fuerza productiva de las sociedades modernas ni participar activamente en el proceso mundial del desarrollo y, mucho menos, ingresar en igualdad de condiciones y con las mismas armas en el diálogo universal de las culturas y en la consiguiente conformación del nuevo orden mundial.

Por supuesto, algunas propuestas de mejoramiento cualitativo de la educación han cifrado sus esperanzar en la conquista acelerada de la ciencia en vista de su enorme gravitación en el mundo actual, y han señalado como objetivo prioritario ampliar los conocimientos, particularmente de las disciplinas científicas; renovar los métodos tradicionales de enseñanza; adquirir los últimos adelantos de la tecnología educativa: proyectores, video, computadores, laboratorios,... revisar y actualizar los contenidos de los programas de estudio, textos escolares y sistemas de evaluación por regla general obsoletos,...

No cabe duda que el mejoramiento de la educación sí tiene que ver con mayores niveles de conocimiento y rendimiento, pero se engañaría quien redujese los aspectos de calidad tan sólo al desarrollo científico - técnico o a la consiguiente necesidad de mayores niveles de investigación o publicaciones especializadas. En países como el nuestro, signados por estructuras de dependencia, subdesarrollo e incluso explotación, el desarrollo científico-tecnológico no abre automáticamente las puertas hacia un sistema educativo, lo académico no es suficiente y puede hasta conducir hacia formas sofisticadas de "academicismo", sujeción y dependencia, que no harían más que prolongar inveteradas situaciones de dominación.

En otras palabras, hablar de los aspectos de calidad en educación implica también preocuparse de otros parámetros, con igual o mayor intensidad que los científico-técnicos; por ejemplo, aquellos que permiten a la educación expresar fielmente la **identidad cultural** y los fines específicos de nuestras sociedades y ponen en tela de juicio la enseñanza constituida tan solo por superficiales referencias a otros medios académicos y a otras culturas, que tienden generalmente a despreciar y anular los recursos y la creatividad cultural nuestra, considerada como marginal o arcaica.

Toca, pues, al igual que en el pasado, si bien con las notas propias de esta hora, recrear, una vez más, nuestra cultura, en sus diversas manifestaciones y riqueza, y realizar esfuerzos por revalorar e incrementar en el sistema educativo nuestro acervo histórico, literario, artístico, cívico,... y reconocer y rescatar nuestro pensamiento, geografía e idiomas, y que el auto-reconocimiento y la propia valoración de nosotros mismos es condición sine qua non del desarrollo, incluido el científico y técnico. Este "redescubrimiento" de nuestra cultura es por lo tanto un supuesto crítico que no puede dejar de tomarse en cuenta en cualquier tipo de reforma de los estudios.

Un tercer elemento o parámetro insoslayable para el desarrollo "cualitativo" de la educación, además del dominio de la ciencia y la tecnología más avanzada y de la recreación de nuestra cultura, es la vinculación de la educación con las demandas más urgentes de nuestra sociedad, particularmente de sus grupos sociales marginalizados. En otras palabras, un sistema educativo no puede cerrar los ojos en sus textos, clases y más actividades curriculares a las realidades lacerantes del país, especialmente de sus grandes mayorías y requiere por ende adaptarse responder a las demandas de los grupos que aún permanecen a la vera de los

servicios básicos de una sociedad contemporánea: trabajo, vivienda, seguridad social, medicina, alimentación y, sobre todo, la desocupación y el desempleo que afecta a dos de cada tres ecuatorianos en edad para trabajar.

A su vez, la dimensión social de los aspectos de calidad nos introducen en otra perspectiva, también ella insoslayable: **la educación política**. Con mayor razón que antes los sistemas educativos están llamados a formar personas pero además ciudadanos. Si por una parte el sistema educativo debe proporcionar al estudiante los conocimientos, , habilidades y destrezas académicas pertinentes en forma adecuada, "calidad formal" o "académica", por supuesto importante; también debe transmitir al alumno "calidad política", es decir, la habilidad para ser sujeto de su propio destino, organizarse de modo asociativo, cultivar su identidad cultural sin provincianismos, adquirir una consistencia crítica apta para conquistar y ejecutar derechos fundamentales,...[17]

La calidad de la educación en su dimensión académica, cultural, social y política y otras más que ella encierra: recursos materiales suficientes, infraestructura adecuada, competencia en los maestros, motivación e interés en todos los participantes: docentes y discentes, integración institucional,... es tanto más urgente en nuestras débiles democracias, necesitadas de ciudadanos conscientes y organizados y no de víctimas de la pobreza política y la demagogia. La persona dotada de educación política estará en condiciones favorables para resistirse a los "cantos de sirena", el discurso de "catástrofes" o la politiquería y podrá comprender el contexto en el que vive, vislumbrar el marco de las desigualdades sociales y su posición dentro de ellas y también podrá lograr una actitud tanto crítica como constructiva frente a las deficiencias del sistema.

Pero además de la necesidad que se tiene hoy en día de elevar los niveles de calidad del sistema educativo, se requiere también considerar el proceso de su democratización, especialmente en países como el nuestro que tienden a concentrar en pocas manos también el capital educativo. Frente a la tendencia a generar la mejor educación y el mayor número de recursos para los sectores privilegiados de la sociedad, habrá que imaginar mecanismos para que el quehacer educativo, sobre todo su dimensión cualitativa, se ponga al servicio, preferentemente, de los sectores menos protegidos de nuestra sociedad; camino ineludible para brindar a todos los ciudadanos una "real igualdad de oportunidades" y disminuir así las desventajas crecientes que padecen los estudiantes de escasos recursos económicos, por las conocidas repercusiones que una deficiente preparación conlleva tanto para la vida general del país como para la actividad profesional individual.

Esta reorientación de la educación hacia un servicio de calidad para los sectores rurales y suburbanos, exigirá una revisión profunda de los planes y programas curriculares, de la preparación y capacitación del magisterio, de los textos y materiales didácticos e incluso del sistema administrativo y financiero, así como también de la infraestructura escolar.

Bajo esta perspectiva, los aspectos de calidad se transforman en una exigencia no sólo individual sino general y por ende en una responsabilidad ineludible de la Sociedad y del Estado, más que en un "purismo academicista" o moda de responsabilidad exclusiva de los padres de familia. Hoy no es concebible ni una Sociedad, ni un Estado modernos sin un marcado desarrollo en los aspectos de calidad de su sistema educativo, pues en las sociedades

[17] *Cfr. Pedro Domo, "Educación y Política Social", En :Cuadernos de políticas sociales, Nro.1,p.80. Quito, Edt. ILDIS,1990.*

contemporáneas el mayor de los cambios no proviene tanto de la política, la economía o el mismo Estado cuanto del conocimiento o dominio del desarrollo científico técnico.

Caso contrario, se corre el riesgo de generar un **sistema educativo dual:** elemental y cuantitativo para las grandes mayorías y de excelencia o cualitativo para unas minorías, con las conocidas consecuencias sociales y políticas que estos desniveles encubiertos encierran, especialmente en países en que hasta la excelencia académica tiende a concentrarse en pocas manos, en desmedro de los estudiantes de escasos recursos económicos, a quienes una deficiente preparación escolar les cierra múltiples puertas. En esta línea se inscriben proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación básica: PROMECEB Y EB/PRODEC, que concentran su acción en las zonas rurales y urbano marginales y pretenden incidir en los procesos de planeamiento escolar y curricular, en el rendimiento docente, en los materiales y recursos didácticos, en la medición de logros del aprendizaje, en el número de días laborables y la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula.

Mas el derecho de todos a una educación de "calidad", para no quedarse en el plano de las "declaraciones líricas" y "buenas intenciones", requiere de una voluntad política capaz de concretar medidas como estas: acrecentar el número de aquellos que coronan la educación primaria; disminuir el número de aulas atestadas de niños; mejorar la formación inicial de los maestros; cumplir el número anual de horas de clases y si es posible aumentar el número de horas de enseñanza efectiva; ampliar la cantidad y calidad de los textos escolares y materiales didácticos; generar comunidades educativas caracterizadas por un liderazgo educativo fuerte, objetivos claros, sentido comunitario, clima escolar ordenado y disciplinado, ... sólidos sistemas de evaluación a nivel institucional o al menos regional; maestros con más tiempo de dedicación y por ende mejor remunerados; metodologías activas y nuevas tecnologías,...

c. El impacto de la información y la comunicación

Otro campo propicio para esclarecer las diferencias entre una educación de corte tradicional y las exigencias actuales por una educación de calidad, constituyen lo **materiales didácticos**: manuales y textos escolares y, especialmente, los medios de comunicación e información masiva, agentes colaterales de la educación y sus colaboradores ocultos, resultado del gran desarrollo de la electrónica , la cibernética y las nuevas tecnologías de trasmisión de información a través de la imagen.

Uno y otro tipo de materiales nos colocan ante una doble presencia: la de una tradición educativa centrada en la **"palabra escrita"** y otra flamante que hace su entrada y confiere cada vez más importancia a la **"imagen"** , especialmente a través de la televisión y la computación, Hoy toca, inevitablemente, al interior del aula prestar atención a ambas formas de trasmisión de la ciencia y la cultura.

En otras palabras, en el panorama contemporáneo, junto al texto y otros materiales didácticos toca situar, dada su gravitación en el sistema educativo cada vez mayor, las nuevas tecnologías de transmisión de información a través de la imagen. Y si bien, para más de un autor, la epistemología o procesos de conocimiento generados por la televisión no sólo son inferiores a los basados en la imprenta, sino que son peligrosos y absurdos por su capacidad para socavar el discurso racional e imponer la tiranía de la sensibilidad y la atomización o fraccionamiento de la realidad; tampoco cabe duda, que este medio electrónico ha cambiado de manera decisiva e irreversible el carácter de nuestro entorno simbólico y que cada vez más somos una cultura

en la que la información, las ideas y la epistemología están determinadas por la imagen más que por la palabra impresa, y en consecuencia, " A medida que la influencia de la imprenta disminuye, el contenido de la política, la religión, la educación y todo aquello que comprenda las cuestiones públicas debe cambiar y ser refundida en los términos más apropiados a la televisión".[18]

Sea una u otra alternativa que tengamos por delante, en cualquiera de los dos casos, lo único que cabe es el análisis y la crítica a fin de poder afrontar las consecuencias, positivas o negativas, que esta tecnología pueda acarrear, para lo cual hay que comenzar por formular varias preguntas: cuál es su trascendencia para los sistemas educativos en vigencia?, cuáles son las tendencias intelectuales que favorece?, qué tipo de educación y cultura produce?, qué comportamientos y saberes proyecta?,...

Esta tarea es tanto más urgente, por cuanto, por regla general, hoy en día los materiales didácticos de que dispone el niño trabajan con un lenguaje domesticado, al margen de lo que se ha llamado; la fiesta del lenguaje y la fiesta del conocimiento. En más de un texto, por ejemplo, se da una abierta contradicción con la vida cotidiana de los niños, a través de temas que sobreviven por décadas y fueron escogidos y se mantienen con un criterio enciclopedista o meramente informativo.

No es el momento para un diagnóstico detallado sobre las deficiencias y limitaciones que se pueden descubrir en nuestros textos escolares, hasta el presente aún poco investigados, salvo excepciones,[19] pero cabe reiterar apreciaciones que aunque han devenido en lugar común no han podido resolverse hasta el presente. Por ejemplo, en el país aún se utilizan textos que no consignan los nombres de los profesionales responsables de su elaboración; publicaciones cuyo marco de referencia no aluda a nuestro contexto, como es el caso anecdótico de un texto para cuarto grado: Lengua Española, edición revisada, uno de cuyos capítulos es: "Jorge Washington: "Padre de la Patria". El enciclopedismo de algunas obras hace que se reúna en un solo libro diferentes materias y hay textos con iconografía "neutra", figuras sin rasgos étnicos diferenciados, con estereotipos, vestimentas y diseños europeizantes o correspondientes a otros lares, pese al carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país. Son abundantes los contenidos desactualizados y los textos que no tienen ediciones revisadas en más de veinte años,... Manuales con clara orientación hacia el machismo y hasta el racismo, con datos históricos falsos o científicos ya superados, con personajes históricos de carácter mágico o mítico,...

Por supuesto, la solución es compleja, ya que un material didáctico hay que concebirlo como un sistema y no como una suma de partes; sistema integrado por lo formal y los contenidos, pero además por el diseño, la narratividad, la imagen e incluso las iniciativas del niño, a fin de que sirva para plantear y resolver problemas y, sobre todo, para reconocer, reconstruir y recrear la propia realidad.

[18] *Cfr. Neil Postman, Divertirse hasta morir, El discurso público en la era del "show business",pp. 32-33, Barcelona,Edc.*

[19] *Cfr. Myriam Aguirre y Ana María Jalil, Contenido y referencialidad de los textos escolares de lectura editados por el Ministerio de Educación, Tesis doctoral, pp 316, Universidad Católica de Quito, 1987; María Eugenia Lasso, "Los textos escolares como trasmisores de cultura", En: Revisión e incorporación de contenidos culturales a la educación ecuatoriana, Centro para la investigación y el desarrollo de la educación CENIDE, Quito, 1992. También puede consultarse nuestro trabajo, "Bolívar: el mito del héroe", En visión actual de Simón Bolívar, Quito, Edt. Fundación Friedrich Naumann, 1988.*

En definitiva, pocas áreas de la educación reclaman tanto nuestra atención como la de los materiales didácticos, por regla general inadecuados tanto por su calidad como por su contenido, en más de un caso claramente indeológico o al menos rebasado por el conocimiento científico actual. La atención a esta área y particularmente la reforma de los textos escolares y la apertura a sistema masivos de comunicación constituirá una de las soluciones más realistas para acelerar el aprendizaje, reformar el currículum y sobre todo incidir en un mejoramiento significativo de la "calidad " de la educación.

d. Educación gratuita y educación pagada

El clásico debate: "educación confesional-educación laica", que se prolongó en Ecuador incluso más allá de mediados de siglo, ha sido reemplazado en la actualidad por una soterrada polémica: "educación gratuita-educación pagada", polémica que al igual que la anterior podría degenerar en encendidos debates, sea por el conflicto social que encierra en su seno, sea por los prejuicios y falta de información e investigación que impera sobre este apremiante problema.

Pero a pesar de que no se dispone de investigaciones que permitan trazar las líneas de fuerza del desarrollo de la educación pagada o particular, existen algunos datos estadísticos que permiten establecer al menos algunas conclusiones:

- Un número cada vez mayor de padres de familia depositan su confianza en la educación particular y consideran a ella como una mejor opción educativa para sus hijos, aproximadamente 437.325 en 1980 y 557.312 en 1989, a pesar del creciente esfuerzo económico que implica tal tipo de educación, dada la situación de pobreza cada vez más generalizada en que se debate el país.

- Especialmente en las grandes urbes: Quito y Guayaquil, la presencia cada año más numerosa de establecimiento particulares, disputa ya casi de igual a igual el espacio educativo a la educación fiscal. En el Puerto Principal la educación particular concentra el 49% de la matrícula del nivel primario y el 43,7% del nivel medio. La cobertura a nivel nacional de la educación privada en pre-primaria es del 38,6%.[20]

- En términos relativos, la educación particular ha ido en disminución en la última década, debido seguramente a la difícil situación económica por la que atraviesa gran parte de la población ecuatoriana. A inicios de la década de los 80/81 el porcentaje de estudiantes matriculados en establecimientos particulares fue del 22,71% y se redujo a finales de la década, año 89/90, al 20,45%.

- La educación particular manifiesta poco interés tanto en la educación rural como en la técnica de carácter agropecuario o industrial: en un caso su cobertura apenas llega la 6.4% y en el otro dispone de muy pocos colegios. Sus preferencias se orientan hacia las especializaciones que conducen a la universidad, y quizás esta presión esté conduciendo a la proliferación de universidades, incluso al margen del CONUEP.

[20] *Cfr. Conade-Gtz, Ecuador Siglo XXI, Estrategias de Desarrollo:reorientación del sistema educativo ecuatoriano, Quito, 1991,pgs.15-21.*

- La desigualdad social vigente en el país se reproduce en la disparidad en los costos de la educación particular. Por regla general, la pensión mensual de los establecimientos particulares oscila alrededor de los $200.000 y no menos de $20.000, con reajustes periódicos en los últimos años.

- Según las escasas investigaciones disponibles,[21] es posible que los costos promedio por alumno en la educación particular sean menores a los que demanda la educación fiscal. Lastimosamente, el sistema educativo ecuatoriano no dispone, conscientemente, de mayor información confiable al respecto.

- Las disparidades de toda índole imperantes en nuestra sociedad, también se reflejan en la apropiación de la "calidad" de educación que proporcionan tanto los centros educativos particulares como los establecimientos fiscales. En las pruebas de ingreso que estableció la Universidad Católica de Quito para el año académico 1988/1989, tan sólo 11 establecimientos públicos y privados alcanzaron un porcentaje superior al 50%, mientras que cerca de 25 no consiguieron ni siquiera remontar el 20%; la muestra consideró 84 colegios de la Capital.

En conclusión, si bien para más de un autor la educación privada es un factor de comparación con la educación fiscal y podría estimular una sana competencia y hasta el mejoramiento de la calidad de la enseñanza al no verse ella afectada por interrupciones y huelgas, por la inestabilidad y beligerancia institucional o por las deficiencias cognoscitivas y didácticas de muchos profesores, a nuestro criterio, si bien el aporte de una y otra es útil para el país, ni una, ni otra dispone de los recursos humanos, técnicos, económicos y de infraestructura que se requiere para enfrentar la totalidad de nuestros problemas y concretar un cambio de rumbo significativo en la educación. Habrá necesariamente que buscar en otros escenarios y sujetos las alternativas que requiere el país.

e. Modernización-privatización de la educación

El tema de la modernización del estado, tan de moda en los últimos tiempos, y en la práctica reducido a propuestas de "privatización", penderá como espada de Damocles en los próximos años sobre nuestra educación, y en tal sentido es tema que no cabe eludir en un estudio de prospectiva del sistema educativo ecuatoriano.

Más allá de las razones que puedan esgrimir los defensores de una u otra posición y, especialmente, de las dificultades de tipo financiero que se aducen para propiciar la privatización de la educación, cabe pensar alternativas que sitúen el problema más allá de los linderos y parámetros en que tradicionalmente nos hemos movido en torno a este debate.

En otros términos, lo que está en discusión es la capacidad de la educación fiscal y particular, por las limitaciones que una y otra padecen, de enfrentar los problemas y retos de la modernización de la educación ecuatoriana. Una posible puerta de salida y descongestiona-

[21] *Idem,pág.19. También consultarse la Memoria del Primer Congreso Nacional de Educación Católica, pgs.33-39, Quito, Edt. CONFEDEC, 1983.*

miento podría darse traspasando a nuevas manos, a un sujeto histórico diferente, parte de la sobredimensionada carga que supone la gestión y administración de un sistema educativo con cerca de tres millones de estudiantes, veinte mil planteles, ciento treinta mil maestros y cientos de funcionarios en el aparato administrativo central y provincial.

En el caso ecuatoriano, esa fuerza social renovada o emergente, se avisora que estará constituida por el aporte de los gobiernos seccionales e instancias comunitarias, particularmente los municipios que vayan demostrando capacidad de gestión y de servicio. Con lo cual, junto al aporte de la educación particular, de la educación fiscal que a partir de la revolución liberal se tornó en hegemónica y permitió el mayor proceso de democratización educativa de que tenga memoria nuestro país, se podría sumar una tercera fuerza: la municipal y comunal que por su misma cercanía a los requerimientos ciudadanos podría estar más presta a los actuales requerimientos. Al injertar esta nueva sangre en el ya añejo y agobiado tronco educativo, es de esperar se produzca su renovación.

Por supuesto, la modernización de la administración y gestión educativa también requerirá impulsar cambios en aspectos jurídicos y financieros al interior del Ministerio de Educación; descentralizar actividades técnicas y administrativas aún concentradas en Quito; simplificar trámites engorrosos, especialmente en Régimen Escolar; laborar a partir de planes operativos y proyectos que fijen con claridad objetivos, costos, responsables y resultados; introducir la informática y nuevas tecnologías de gestión; integrar hasta en su planta física las atomizadas dependencias ministeriales, que se encuentran diseminadas en más de 25 edificios diferentes dentro de la Capital; capacitar al personal administrativo, compuesto por antiguos docentes asignados a funciones que no les correspondían.

En definitiva, la modernización de una entidad del Estado significa tomar conciencia del agotamiento de su modelo de gestión, seguramente útil en el pasado, pero que representa ya un obstáculo en la actualidad; pero, además, reconocer que toda modernización resulta inoperante cuando se carece de un sujeto o gestor responsable en interesado en tales cambios, y a la vez no se cambia el actual modelo de gestión por "normas" y buenas intenciones, por uno diferente en que primen nuevos proceso y "resultados" de calidad.[22]

f. Hacia un sistema nacional de evaluación:

Otro mecanismo crucial para el desarrollo de los aspectos de calidad, constituye la revisión del actual sistema de evaluación, para lo cual es necesario concretar medidas como las siguientes: ampliar el ámbito de la evaluación al docente, a la institución y al sistema; unificar los criterios con los cuales se forma a los docentes de los diversos niveles en cuanto a evaluación; regular el flujo de matrícula hacia la universidad y entre ciclos según el rendimiento de los alumnos; conformar un ente evaluador, con alta solvencia académica y técnica, descentralizado del Ministerio de Educación y que realice tareas como: crear un sistema de evaluación educativa, en un primer momento zonal y luego provincial, regional y nacional; actualizar permanentemente al profesorado en las nuevas técnicas y corrientes científicas referentes a la evaluación, informar a los padres de familia y a las instituciones sobre el rendimiento escolar, ... En definitiva, establecer un Sistema Nacional de Evaluación.[23]

[22] *Cfr. Isidoro Felcmann, Reforma del Estado, 2ª.Edc.pp.61-ss, Bs.As. Edt.Galerna,1991.*
[23] *Cfr. UNESCO, Desarrollo educativo: problemas y prioridades, Vol.II: Documento principal, París 1986.*

g. Integrar la educación al trabajo y el trabajo a la educación:

No es nueva la idea de que el mundo del trabajo, en sus mil formas de manifestación, constituye en las sociedades actuales uno de los más importantes componentes del quehacer educativo, que toca asumirlo como parte insoslayable y permanente del proceso de enseñanza-aprendizaje, aunque tanto su concreción como su comprensión conlleve complejas reformas, especialmente en las sociedades contemporáneas, que asisten al cambio del trabajo manual y el empleo en la industria manufacturera hacia el trabajo de servicios y de actividad mental. En la actualidad, este nuevo tipo de actividades representa las tres cuartas partes del empleo total y cada día son más los trabajadores que manejan símbolos y servicios que los que manejan cosas, lo cual nos obliga a conceptuar en forma renovada todo el problema del trabajo y el desempleo. Así, por ejemplo, la generación de nuevos puestos de trabajo no podrá pasar por alto el crucial papel del conocimiento y el nivel de formación científica y tecnológica que se reclama hoy en día de una persona para que pueda laborar.[24]

Ahora bien, la aceptación del valor educativo del trabajo como principio educacional insoslayable, puede responder al menos a dos concepciones que reflejan enfoques distintos de la vinculación entre una y otra área. Por una parte, puede comprenderse como un elemento más de la preparación del estudiante para su vida futura o profesional:"educación vocacional", orientación ancestral ésta, que todavía gravita en nuestro sistema educativo y que hace que el trabajo no forme parte del quehacer pedagógico diario pues es una realidad que se juzga deberá enfrentar el alumno una vez concluido sus estudios.

En un sentido más "amplio" se considera al mundo del trabajo como una realidad social y cultural y se procura en consecuencia que el estudiante tenga la oportunidad de conocerlo y actuar en relación a este aspecto en el que se halla inevitablemente inserto. Bajo esta perspectiva, se incorporan las actividades destinadas al aprendizaje no sólo de las condiciones técnicas, laborales o profesionales sino también de la situación social, económica, política y cultural del mundo del trabajo en las sociedades contemporáneas, "ampliación " a través de la cual se pretende que el estudiante llegue a concebir el trabajo como actividad positivamente valorada, que incide tanto en su formación académica o profesional, como en el desarrollo integral de su personalidad y en su inserción en la realidad que le rodea.

En definitiva, se trata de vincular todos y cada uno de los recursos e instancias del sistema educativo con el mundo del trabajo-empleo, por una parte; y, por otra, impedir que dicha relación termine subsumida exclusivamente por el nivel académico o universitario, que es lo más común entre nosotros.

Para tal propósito se requerirá implementar un Sistema Nacional de Formación y Capacitación de Recursos Humanos, que sepa integrar y a la vez diferenciar la dimensión educación-trabajo en las múltiples áreas y actividades que se desarrollan en cada uno de los subsistemas: el escolarizado primario hasta el diversificado y sus especializaciones; en cada una de las ramas de la administración central y provincial,... y en general, en todos y cada uno de los aspectos curriculares y más elementos y actores que participan en el proceso educativo.

Un sistema de tal naturaleza vinculará además la educación con el medio social, con

[24] *Cfr. Alvin Toffler, El cambio del poder, pp.97-ss, España, Plaza Janes Editores, 1992. También puede consultarse, Peter F. Frucker, Las nuevas Realidades, 4ª. edc., p.251-ss, Bs.As. Edt.Sudamericana.1992*

los sectores productivos públicos y privados, con las necesidades de los usuarios y las comunidades, con las empresas de la zona,... e incluso él mismo podría participar directamente en el sistema productivo a través de Unidades Educativas de Producción, experiencia esta última que unos pocos colegios ya han iniciado.

Por supuesto, una propuesta de tamaña envergadura requiere de un giro copernicano de parte de los actores del sistema educativo, tanto del Ministerio de Educación como, especialmente, de los mismos maestros, a fin de lograr pasar del campo de las "buenas intenciones" a propuestas específicas e incidir así en la resolución incluso de conflicto tan penoso como es el desempleo y la subocupación, que en las sociedades actuales afecta más a quienes menos preparación tienen. El cambio de las formas tradicionales de trabajo hacia el trabajo en servicios y actividad mental es parte de la reestructuración de las sociedades actuales.

h. Redistribuir los escasos recursos de que dispone la educación.

Aunque parezca paradójico, en algunos casos son los mismos países llamados subdesarrollados los que desperdician y mal distribuyen sus escasos recursos. Así, por ejemplo, en Ecuador, investigaciones últimas demuestran que "la distribución presupuestaria de la Educación Media, en el período de 1991, privilegió a los colegios experimentales, técnicos experimentales, técnicos superiores y normales superiores frente a los de humanidades modernas, de educación especial y complementaria. El primer grupo representa el 5,18% de todos los colegios y obtiene el 19,67% de las asignaciones; en cambio el segundo, con el 76,44% de los colegios solo recibe el 57,61%[25]

Por otra parte, la educación media en el Ecuador se caracteriza por una distribución de colegios en que predominan ampliamente los pequeños y medianos con una sobrecarga presupuestaria inversamente proporcional a su tamaño. En otras palabras, a menor tamaño de los colegios encontramos costos unitarios más elevados, situación que implica relaciones alumno-docente muy bajas e incide además en las asignaciones a los colegios de mayor tamaño y de operación más eficiente. (ver cuadro nº 10).

Las condiciones del Ciclo Básico (584 planteles) también son igualmente críticas, pues representan más del 25% de los colegios del país, pero mantienen una población estudiantil promedio por colegio de 78 alumnos y una relación estudiante-profesor de 8 alumnos, cuando la media nacional sube a 14 en los colegios medianos y a 21 en los grandes y extra-grandes. La relación estudiantes paralelos es de 19 en los pequeños, en los medianos 32 y alcanza 48 y 47 en los grandes y extra-grandes.

La desigual distribución de recursos a nivel de la educación media se reproduce en el sector rural, por regla general en condiciones desfavorables de atención en comparación al urbano; en la administración central sobredimensionada en relación a la de provincias; en los "pases adminitrativos" que contrastan con las necesidades de personal de algunos centros educativos; en el gasto presupuestario que se asigna a las universidades y el que se dedica a los ya cerca de tres millones de estudiantes que concurren a los niveles pre-primario, primario y medio, o en el equipamiento de unos colegios que disponen de todo y otros que carecen del equipamiento básico.

[25] *Cfr. Emilio Pfister, Informe Citado, p.3.*

Estos y otros aspectos demandarán una redistribución del Presupuesto General del Estado, aspecto que en una democracia depende de varias instancias: por una parte del poder ejecutivo, por otra del legislativo, pero también puede jugar un rol de apoyo la opinión pública y las mismas instituciones del magisterio que deberán demostrar que a mayores asignaciones para su área el servicio educativo mejora indefectiblemente.

Junto a la redistribución del Presupuesto del Estado también tocará nivelar el salario real del maestro a fin de que sea coherente con el resto del sector público; conformar un organismo especializado, que al igual que los existentes para otros sectores: Comisiones Sectoriales, Dirección Nacional de Personal, Contratos Colectivos,... revise oportunamente el salario de los maestros, antes de que estos se vean obligados incluso a suspender sus labores para que se les preste la debida atención; disminuir el porcentaje dedicado al gasto corriente; exigir mayores niveles de eficiencia en los centros educativos; corregir el desperdicio de recursos humanos que se presenta en la planta central y en algunos establecimientos; mejorar la calidad de elaboración presupuestal a nivel central y provincial, informatizar este subsistema,... y más medidas tendientes a racionalizar y modernizar el manejo de los fondos que asigna el Estado a la educación.

i. Planificación integral de la educación

En el sistema educativo ecuatoriano es posible encontrar un mosaico de desigualdades y descrímenes de la más variada índole, desde los de carácter social, pasando por los de tipo racial, hasta llegar a las conocidas diferencias generadas por la desigual distribución de la riqueza que caracteriza a nuestros países.

Pero junto a estas conocidas y hasta trilladas desigualdades, existen otros desajustes, escondidos u "olvidados", tan graves como los anteriores. Así, por ejemplo, al interior del sistema educativo coexisten en realidad dos sub-sistemas cuasi independientes: el regido por el Ministerio de Educación y Cultura y el conformado por las Instituciones de Educación Superior. Las débiles relaciones existentes entre estos dos mundos y su desconocimiento mutuo es perjudicial para todo el sistema educativo, por una parte; y, por otra, no asegura entre una y otra instancia la coordinación y planificación que requiere su buen funcionamiento. En pocas palabras, la carencia de un enfoque y una política global, hace necesario imaginar alguna instancia formal y permanente a la que concurran tanto los agentes de la educación responsables del MEC como los directivos de la educación universitaria CONUEP, para que discutiendo en forma conjunta lleguen a determinaciones comunes en lo relativo a programas de estudio, planificación, sistemas de evaluación, condiciones de admisión y promoción, titulación, preparación y actualización del cuerpo docente, etc.

Otro desajuste, más grave aún que el anterior y menos perceptible, es de índole cultural, proveniente de un sistema educativo orientado a desarrollar los contenidos educativos de una cultura privilegiada o dominante en detrimento de los valores de otras culturas y etnias, discrimen que ha ocasionado que "Los resultados del aprendizaje de los niños indios en la escuela rural ecuatoriana sean tremendamente pobres", especialmente por efecto de las diferencias culturales, las barreras lingüísticas, la subvaloración de la cultura vernácula, sin desconocer el pobre equipamiento de las escuelas, los contenidos obsoletos que no preparan

a los niños para su vida productiva posterior y la preparación y acción de maestros que son formados para otro medio cultural más que para el propio. [26]

El reconocimiento de que el país es heterogéneo y multiétnico, tendrá que concretarse en programa educativos que asuman dicha diversidad, rescaten prácticas pluriculturales y permitan a las comunidades y etnias participar decisoriamente en la conducción, orientación y recreación del sistema educativo y de las instituciones y proyectos dedicados a su promoción educativa y cultural. Más aún, es recomendable que las diversas instancias de planificación y ejecución cuenten con la participación indígena, con la debida capacitación, a fin de no dar lugar a la demagogia o a la creación de situaciones de muy difícil resolución para los indígenas y sus organizaciones[27].

CONCLUSION

En el área educativa han comenzado a tomar cuerpo desigualdades realmente insultantes, aspectos que desafían a la "equidad" desde el momento mismo del ingreso del educando al sistema hasta su culminación, como se puede apreciar en las condiciones de nutrición en que se inician algunos niños o en las reducidas opciones de empleo futuro de muchos jóvenes egresados. Corremos, además, el riesgo de que dichas desigualdades, especialmente las que tienen que ver con la "calidad" de la educación que comienza a ser negada a muchos ecuatorianos, se tornen crónicas o estructurales, y más graves que las que teníamos al reiniciar la vida democrática en 1979. En pocas palabras, madura en el país una **amenaza** hacia su futuro, amenaza interna tan grave o más que las consabidas amenazas externas.

Mas señalar errores o acumular denuncias sobre éste u otro aspecto de nuestro deterioro educativo, cada día mayor, es insuficiente. La comunidad nacional reclama más bien debatir sobre la forma cómo hacer frente y resolver tan acuciantes problemas, lejos de quiméricas ilusiones u ofrecimiento de campaña. El discurso "redentor", en sus mil manifestaciones: demagógicas, apologénicas, denigrativas, tremendistas y hasta histriónicas no se ve que pueda servir para enfrentar los problemas, planteándose más bien la necesidad de afincar esperanzas en la investigación rigurosa y el conocimiento científico, urgente en un mundo que ha comenzado a convertir al "saber" en la principal fuente de riqueza y a su acceso, control y distribución en el punto capital de la lucha mundial por el poder.

[26] *Cfr. Matthás Abram, Lengua, Cultura e Identidad, El proyecto EBY, 1985-1990, pp, 71-ss, Quito , Edc. Abya-Abya.*
[27] *Cfr. Consuelo Yánez Cossio, La educación Indígena a partir de 1980.*

ANEXO

CUADRO 1

CRECIMIENTO POR NIVELES DE PLANTELES EDUCATIVOS, DOCENTES Y ALUMNADO **(1960 - 1992)**

AÑOS	Nivel Pre-Primario			Nivel Primario			Nivel Secundario			Nivel General		
	Planteles	Docentes	Alumnos	Planteles	Docentes	Alumnos	Planteles	Docentes	Alumnos	Planteles	Docentes	Alumnos
1960/61	84	260	10.431	4.322	12.341	505.528	298	5.617	63.957	4.704	18.218	550.528
1965/66	125	368	11.559	5.761	18.629	704.563	479	8.575	108.837	6.365	27.572	824.959
1970/71	168	394	12.884	6.893	23.921	916.549	800	15.247	209.106	7.861	39.562	1.138.539
1975/76	148	756	22.700	9.021	31.054	1.164.126	666	18.705	317.118	9.835	50.515	1.503.944
1980/81	691	1.831	49.954	11.403	42.116	1.483.203	977	29.131	392.000	13.071	73.071	1.925.157
1985/86	1.601	3.602	89.835	13.703	52.203	1.738.419	1.450	42.654	668.822	16.754	98.459	2.497.076
1987/88	2.123	4.462	101.754	15.001	56.956	1.843.186	2.316	53.568	765.331	19.440	114.986	2.710.271
1988/89	2.153	4.957	108.524	15.256	60.025	1.897.829	2.344	54.402	745.227	19.753	119.384	2.749.580
1989/90	2.248	5.473	114.182	14.945	60.608	1.842.953	2.453	58.985	792.297	19.684	125.066	2.794.432
1990/91	2.371	6.301	115.024	14.965	61.039	1.846.338	2.551	60.126	785.844	19.887	127.466	2.747.206
1991/92*	2.650	7.134	123.516	15.334	63.370	1.878.117	2.697	63.321	803.620	20.681	133.825	2.805.253

** 1991/92 Datos Proyectados*

FUENTE: Carlos Paladines: Educación entre la utopía y la realidad, pág. 198

Sección Estadística, Ministerio de Educación

CUADRO 2
GASTOS EFECTIVO DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y DEL PRESUPUESTO EN EDUCACION
(En millones de sucres corrientes)

Años	P.G.E.	Variación Porcentual	Presupuesto Educación	Variación Porcentual	Asignación del P.G.E. En Educación Porcentual
1978	26.499	-	5.785	-	21.8
1979	29.307	10.6	7.003	21.0	23.9
1980	47.587	62.4	13.784	96.8	28.9
1981	62.490	31.3	15.703	13.9	25.1
1982	72.973	16.7	17.055	8.6	23.3
1983	81.225	11.3	21.459	25.8	26.4
1984	120.460	48.3	29.451	37.2	24.4
1985	189.014	56.9	44.506	51.1	23.5
1986	231.692	22.6	55.500	24.7	23.9
1987	326.061	40.7	72.385	30.4	22.2
1988	470.102	44.2	99.499	37.5	21.2
1989	878.747	86.9	161.516	62.3	18.4
1990	1.363.149	55.1	222.964	38.0	16.4
1991	1.878.444	37.8	353.023 c	58.3	18.8
1992	2.560.257	36.3	492.252 p	39.4	19.2

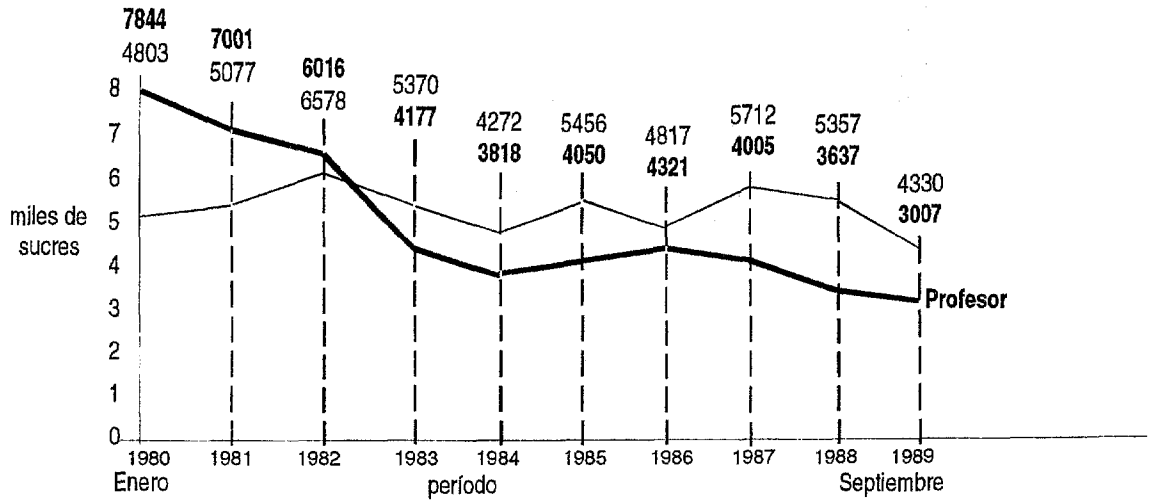
C. *Presupuesto General Codificado*
P. *Presupuesto General del Estado Presupuestado*
FUENTE: Banco Central del Ecuador - Presupuesto General del Estado
AUTOR: Jaime Carrera

CUADRO 3
REMUNERACIONES[28] DE FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS Y DOCENTES
Enero 1980 - Septiembre 1989
(Valores nominales)

CARGO	Enero 1980	Septiembre 1989	Incremento	Tasa Crecimiento Acumulativo
Colector 6	5.900	81.550	75.650	1.282%
Enfermera 1	5.250	78.900	73.650	1.402%
Conserje	4.250	49.750	45.500	1.070%
Profesor 5ª	9.515	51.390	41.875	440%
Profesor 6ª	10.470	56.530	46.060	440%

[28] *Se considera como remuneración a la suma total de: sueldo básico, bonificación por responsabilidad, subsidio de antigüedad y compensación por costo de vida. Se toman estos rubros por ser los que mensualmente percibe cada servidor.*

CUADRO 4
REMUNERACIONES REALES (1) AÑO BASE 1979
En/80 - Stbre/89
(miles de sucres)



CUADRO 5
REMUNERACION MENSUAL PROFESOR DE QUINTA CATEGORIA 1980 - 1992 (marzo)
(EQUIVALENTE EN DÓLARES)

AÑOS	Remuneración Nominal (1)	Valor Dólar	Remuneraciones en Dólares
1980	9.515	27.78 (2)	342.5
1990	60.905	821.91 (2)	74.1
1992 (marzo)	91.955	1.348.76 (3)	68.2

1) Se considera el básico y funcional para un profesor urbano que se inicia en quinta categoría. En 1992, se agregan S/2.500 sucres de la compensación pedagógica.
2) Se considera el valor del dólar para la venta en el mercado libre. Promedios ponderados anuales.
3) Se considera el promedio del dólar cheque, entre enero y marzo, valor de venta en el mercado libre.

FUENTE: Banco Central. Boletín Estadístico Nº 1.614 del 15 de junio de 1988.
Banco Central. Boletín Estadístico Nº 1.678 del 30 de abril de 1992.
Tablas de sueldos del Magisterio.
AUTOR: Lcdo. Jaime Carrera

39

CUADRO 6
ECUADOR: TASAS DE RENDIMIENTO APARENTE DE LA EDUCACION PRIMARIA

AÑOS Y PERIODOS	URBANA	RURAL	TOTAL
1962 - 1967	62.5	16.6	--
1969 - 1974	68.8	28.5	--
1985 - 1990	75.9	50.8	62.5
1991 - 1996	99.3	67.9	83.5
1995 -2000	99.4	80.4	90.6

Cfr. Germánico Salgado y Gastón Acosta Op. Cit. pág. 312

CUADRO 7
ECUADOR: TASAS DE RENDIMIENTO APARENTE DE LA EDUCACION MEDIA

PERIODOS	URBANA	RURAL	TOTAL
1985 - 1990	53.1	29.3	49.3
1991 - 1996	56.0	38.7	53.2
1995 - 2000	59.4	50.2	57.8

Cfr. Germánico Salgado y Gastón Acosta Op. Cit. pág. 323

CUADRO 8
COMPOSICION POR SEXO DEL DESEMPLEO

SEXO	1974 (a)	1982 (a)	1989 (b)
Mujeres	13.36	22.08	52.89
Hombres	86.64	77.92	47.11
Total	100.00	100.00	100.00

(a) INEC, Censos Nacionales
(b) INEM, Encuesta Permanente de Hogares
FUENTE: Proyecto: "Mujeres Latinoamericanas en Cifras", Unidad de Investigaciones Ecuador-FLASCO

TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO DE LA PEA URBANA JOVEN, POR SEXO, 1988

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	MUJERES	HOMBRES
15 - 19 años	13.5	17.6	11.4
20 - 24 años	16.1	21.2	12.7
Total población	7.0	10.3	5.1

Cfr. Magdalena León Art. Cit. pág. 16

CUADRO 9
ECUADOR: POBLACION ALFABETA Y ANALFABETA

Años	Población Total			Analfabeta					
				15 años y más					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
1950	1.844.127	899.549	944.578	816.354	44.3	341.658	38.0	474.696	50.3
1962	2.461.502	1.210.539	1.250.963	799.535	32.5	337.849	28.0	461.686	37.0
1968	2.923.381	1.432.456	1.490.925	924.061	31.6	388.195	27.1	535.866	36.0
1974	3.621.462	1.789.950	1.831.512	932.723	25.8	390.435	21.8	542.288	29.6
1982	4.685.300	2.310.779	2.374.521	770.606	16.4	305.324	13.2	465.282	19.6
				12 años y más					
1982	8.606.116			841.201	14.0				
1983	8.857.444			827.438	13.3				
1984	9.114.866			813.674	12.7				
1985	9.377.980			799.911	12.1				
1986	9.647.107			786.147	11.5				
1987	9.922.514			772.324	11.0				
1988	10.203.722			758.620	10.5				
1989	10.490.249			744.857	10.0				
1990	10.781.613			731.093	9.6				

Porcentaje de analfabetos mayores de 12 años según la proyección de la población total de acuerdo con INEC

Fuentes: Germánico Salgado y Gastón Acosta. Op. Cit. pg. 298
Departamento Sistemas PNEE. Ministerio de Educación.

CUADRO 10
COSTOS UNITARIOS 1992

COSTO TOTAL A NIVEL DE ESTUDIANTE	COSTO TOTAL ANUAL S/	COSTOS ALUMNO GRADUADO S/	COSTOS DOCENTES S/
Colegios Pequeños	170.000	2.000.000	126.000
Colegios Medianos	104.000	1.000.000	86.000
Colegios Grandes	88.000	800.000	72.000
Colegios Extragrandes	82.000	600.000	62.000

FUENTE: Emilio Pfister, Informe citado.

41

COMENTARIOS A LA PRIMERA DISCUSION

María Eugenia Vera

Si bien efectivamente existen muchas similitudes entre los distintos países latinoamericanos, no es menos cierto que desde la conformación de sus gobiernos, surgen diferencias que hacen más o menos dificultoso el camino evidentemente necesario hacia la descentralización.

Países como Brasil o Argentina, cuyo tipo de gobierno, hace relativamente más corto ese camino o sencillamente menos perceptible el cambio. Otros, como Chile y Colombia, que aceptan el reto desde diferentes realidades, pero con tal decisión que hacen del proceso un sistema lógico y positivo de transformación. Otros, como Ecuador, Uruguay y en cierto sentido, también Venezuela, son países que aceptan el reto de introducirse al proceso con intervenciones cautas, que pueden también ser consideradas tímidas, pero que se encuentran encaminados en el proceso de la descentralización, conscientes de la evidente necesidad de utilizar éste como herramienta para consolidar el régimen democrático.

Co-existen con ellos países como Paraguay y Bolivia, cuyos primeros pasos hacia la descentralización, se han dado, pero quien sabe no con el rumbo correcto, concretamente en Bolivia, pese a que algunos sectores presionan para iniciar inmediatamente el esperado proceso de descentralización, crece el respaldo político para considerar y aprobar primero las reformas a la Constitución Política de Estado, para después terminar con el caduco centralismo, sin generar la dualidad del poder.

Este criterio, parece ser adoptado por oficialistas y opositores que entienden una demanda continuamente postergada por su excesiva politización para lograr algunos réditos políticos con el afán de ganar protagonismo en un proceso necesario para la Modernización del Estado y en beneficio de todo el país.

Según proyectos de Ley, "La descentralización es un sistema de organización administrativa por el cual el nivel central de Poder Ejecutivo, transfiere competencias no privativas a los Gobiernos departamentales y a los gobiernos municipales, en forma general, concertada, gradual, permanente, progresiva y obligatoria". El objetivo de la descentralización

administrativa es "Democratizar el estado" y busca "alcanzar una eficaz interacción entre el Estado y la sociedad civil".

Sin embargo, en Bolivia, no se lograron "consensuar" esos objetivos porque algunos sectores tienen posiciones divergentes y la indefinición de un proceso de descentralización coherente, mantiene en la incertidumbre el futuro de este tema que todavía no es asimilado por la mayoría de la población boliviana.

Contrapuesto a este panorama, rumbo a una franca modernización del Estado, se encuentran países como Colombia, que a pesar de poseer una imagen al exterior negativa por el narcotráfico, la ciudadanía trata de superar esa imagen con acciones de verdadero valor. Así, tenemos los CADIS en Bogotá, los Centros diferenciados en Medellín, los Calis en Cali, que no son otra cosa que entidades prestatorias de servicios sociales y administrativos que generan el acercamiento entre la comunidad y la administración. Obviamente, unidades como las mencionadas, sufren aún de algunas fallas de coordinación, pero han vencido ya cinco etapas fundamentales:

1. La evaluación de la crisis, motivos y soluciones posibles;
2. La racionalización administrativa;
3. La consolidación institucional;
4. La sistematización y desconcentración total;
5. La descentralización administrativa.

La tendencia actual, y eso es común en muchos de nuestros países, es la de crear la cultura de la participación que consiste en la conciencia popular de saber qué pedir a sus gobernantes y cómo hacerlo, convirtiendo al vecino en el proponente, ejecutor y controlador de las obras.

Por otra parte, el desafío de quienes gobiernan comprometidos con el proceso es el saber dar respuestas rápidas a los vecinos y gobernar con ellos.

Una actitud positiva que deben adoptar los gobernantes, es buscar las fórmulas que ayuden a prestar servicios eficientes y de buena calidad, más que la sola simple preocupación de marcar planes, programas y políticas de gestión.

Indudablemente, para crear la cultura de la participación, debe recurrirse a una herramienta básica, ya adoptada en la mayor parte de nuestros países, que es la capacitación, dirigida al funcionario de la institución, a la comunidad y, también, al elegido como gobernante para así utilizar racionalmente términos de verdadera concertación, camino indiscutible al éxito de las realizaciones.

No debemos dudar que en todos los casos el proceso de descentralización es viable en unos países a plazo más corto que en otros, pero generando diálogo, análisis e intercambios, de los éxitos y tropiezos de los unos, se podrá conseguir más éxitos y menos tropiezos para los otros.

MODELO ECONOMICO Y LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

Edgar Reveiz

(*) Versión corregida de la exposición oral realizada en el Taller.

1. MODELO NEOLIBERAL Y LA DESCENTRALIZACION.

Definición modelo neoliberal: Parte de 5 puntos claves.

El primero, la apertura económica o sea la internacionalización de la economía; el segundo, que existan claras reglas de competencia en los diferentes mercados y que éstas se apliquen; el tercero, que el sector privado sea el motor del desarrollo a través de la inversión; el cuarto, que exista colaboración clara entre el sector público y el privado y la delimitación de sus linderos y; finalmente, el quinto, ligado con la democracia política, que no puede haber democracia económica si no hay democracia política y seguramente no puede existir democracia política a largo plazo sin democracia económica. El tema de la descentralización, analizado desde ángulo de la organización institucional, administrativa y financiera para distribuir las competencias y recursos entre el Estado y las diferentes entidades territoriales, no es un fin en sí, sino que es una forma de organización del estado. La organización del sector público, para obtener determinados fines de bienestar de la sociedad.

2. CARACTERIZACION DE LA DESCENTRALIZACION.

El sistema de descentralización ha sido caracterizado por el principal y el agente,lo que lo diferencia del Sistema Federal. El principal es el Estado, o sea el orden central que fija las estrategias, los objetivos y que maneja los recursos; y el agente, son las entidades territoriales que ejecutan las competencias principalmente en el campo de la salud, de la educación y de los servicios públicos. Es distinto a lo que ocurre en un sistema federal (donde hay descentralización fiscal) ya que en él los recursos no deben transitar necesariamente por el sector central. Este fija cuales son los impuestos que se deben captar de la sociedad y después los redistribuye a través de las entidades territoriales. Gran parte de los países de América Latina

siguen usando el sistema del "principal y el agente" en donde pese a que se formulan estrategias de descentralización, el orden central sigue teniendo un poder fundamental. Hay diversidad de situaciones y gran heterogeneidad en la forma en que se relaciona el modelo de desarrollo en América Latina y la forma como se lleva a cabo la descentralización. El primer problema se refiere a las velocidades de uno y otro proceso, y el segundo atañe a qué proceso precedió al otro. Por ejemplo, en Chile el proceso de la apertura precedió con mayor intensidad los procesos de la descentralización.

3. TESIS RELEVANTES QUE LIGAN DESCENTRALIZACION Y MODELO DE DESARROLLO.

Primera: La oportunidad de la apertura.

Durante muchos años Colombia fue consolidando el proceso de descentralización y sólo en los tres últimos años realizó en forma bastante rápida el proceso de apertura. No son dos formas de regulación separadas, sino que están íntimamente relacionadas. Se pueden hacer simultáneamente, una puede preceder a la otra, pero no se pueden separar.

Por qué no se pueden separar? Tomemos la situación que prevaleció en los países de América Latina durante los años 1950 para compararlos con los retos de hoy. En 1950 el modelo lo podemos caracterizar, como lo hace la literatura de desarrollo, como un modelo hacia adentro con fuertes procesos de centralización. Se tenían industrias y actividades económicas protegidas que muchas veces no eran rentables y tenían que ser realizadas por el estado. Como no eran rentables y había fuertes regulaciones se necesitaba un fuerte poder presidencial del ejecutivo en la mayoría de los Estados para poder **cooptar** los privilegios. Por ejemplo, en la política de importaciones se establecían cuotas para mantener el equilibrio externo y alguién tenía que arbitrar acerca de cómo distribuir la posibilidad de importar camperos y carros. Este sistema funcionó por mucho tiempo y estuvo muy ligado al proceso centralizador para reasignar los recursos en la sociedad. Lo que ocurría con el racionamiento de las limitadas divisas que se generaban en el sector exportador.

Segunda: Buena parte de la inversión pública se financiaba con endeudamiento externo.

En CPU presenté un trabajo en 1975, con el profesor Fernando Cepeda, en el cual se mostró que la centralización de los países estaba íntimamente ligada con la necesidad de avalar los préstamos internacionales de los organismos multilaterales, ya que para un organismo multilateral era más fácil negociar con un ministro que con treinta Gobernadores.

Fue cuando los países consolidaron sus sistemas nacionales de transportes, sistemas de electrificación, un desarrollo basado sobre grandes proyectos de infraestructura. Dentro de este modelo se generó la **deuda social.**

Tercera: Las limitaciones de la sociedad civil.

Ha existido una sociedad civil de ámbito restringido y con grados de concertación

limitada. No existía fuerte demanda de participación. En algunos casos coincidió con regímenes militares fuertes en los cuales los gastos de defensa sobre el PIB llegaron a alcanzar niveles del 5% al 6%, diferentes a los que se pueden tener hoy, que llegan en promedio para la región al 2% del PIB. Esto limitó las políticas de desarrollo social. La organización del desarrollo hacia adentro discriminaba el campo porque básicamente era de protección a la industria. Concentró el desarrollo en pocas ciudades y fomentó la migración: no era rentable estar en el campo ni desarrollar actividades agrícolas. Dentro de ese modelo se sucedían periódicamente choques externos que podían ser políticos o económicos, bajaban los precios de las materias primas o subía el precio del petroleo y se producían graves desequilibrios que alguien, un poder central muy fuerte, tenía que regular. Venían todos los abusos conocidos.Los Estados se manejaban con lo que he denominado en el libro "Democratizar para sobrevivir", **los capitalismos políticos. La competencia económica no era competencia económica, sino política**. Bastaba en muchos casos tener amistad con un ministro para obtener créditos subsidiados y disponer de cuotas de importación, pero no existía un sistema competitivo.

Cuarta: El gran reto de lograr el desarrollo sustentable no sólo en materia de medio ambiente sino en materia de la economía.

Los planes que se elaboraron en muchos de los países de América Latina proponían una visión de futuro, pero con esos choques externos económicos y políticos, los planes se convertían en buenos deseos de las fuerzas que los habían elaborado, fuerzas del sector central.

Entonces lo esencial es cómo coordinar las políticas económicas eficientemente, sobre todo la política monetaria por controlar la inflación, que es lo que asegura el desarrollo sustentable en el largo plazo. Hemos visto que en América Latina se ha hecho un gran avance en este campo en países como Chile, Argentina, Colombia, Bolivia, etc.

Lo que llamábamos plan es hoy el **desarrollo sustentable,** o sea la visión de futuro.

Quinta: Con la descentralización puede suceder que el estado comience a descentralizar el déficit fiscal:

El déficit contablemente no aparece entonces en el orden central, sino que aparece en el Municipio. Transfiriéndole funciones y recursos, Colombia ha avanzado bastante ya que tiene proyectado en el año 2000 transferir el 55% de las rentas corrientes de la Nación a través del situado fiscal, del IVA y de otros mecanismos. Contrasta con países en donde todavía se discute si se debe crear el IVA y hay una fuerte discusión sobre el sistema fiscal.

Sexta: El endeudamiento de las entidades territoriales.

Con la descentralización hay gran incentivo a endeudarse. Vale la pena recordar que en los años treinta en Colombia la crisis se generó por el excesivo endeudamiento de las entidades territoriales con emisión de bonos en el mercado internacional.

Séptima: Es necesario crear modelos de desarrollo sustentable.

Sé que existe una fuerte discusión en Chile, acerca de qué es el modelo sustentable.

Debe instrumentarse éste con base en los recursos naturales que el país posee o se debe dirigir al sector industrial, fortaleciendo la tecnología? Este es un tema clave ya que con la apertura se produce redistribución territorial de las posibilidades de desarrollo entre las regiones y las ciudades.

En Colombia, la región oriental petrolera ha tomado mucha fuerza porque el petroleo se ha convertido en el principal producto de exportación y entonces es necesario que los municipios trabajen en este campo.

Octava: Fortalecer el ahorro nacional y el ahorro municipal para asegurar la financiación de los más importantes proyectos.

El Alcalde debe ser capacitado como gerente de su municipio ya que es necesario que él se ocupe no sólo de la provisión de los servicios públicos, sino también de la promoción de la actividad productiva que va a asegurar una base tributaria permanente.

He enunciado en varios foros los siguientes temas que constituyen las restricciones más importantes:

* El retraso en el desarrollo de la infraestructura de muchos países en América Latina y las nuevas necesidades generadas por la apertura (puertos, vías, aeropuertos) va a requerir una inversión indispensable e inaplazable que compite con las inversiones sociales. Se requieren pues, reglas claras de arbitraje.

* Políticas sociales: El orden central permanece especializado en los gastos de acumulación y los órdenes territoriales están especializados en obras de política social. Puede haber conflicto porque el paso de un sistema centralizado a otro descentralizado de los servicios de la educación y de la salud tiene **costos de transición** muy altos. Hay un estudio del Banco Mundial muy importante para América Latina que muestra que, en la mayoría de los países estudiados, el gasto público del nivel central ha aumentado cuando se ha hecho la descentralización. En un período que puede ser relativamente largo se trabaja con **dos sistemas,** ya que el sistema centralizado se resiste y no desaparece automáticamente.

* **La capacidad de absorción y la capacidad empresarial de los municipios es limitada.** Para un municipio no es condición necesaria y suficiente para su desarrollo disponer de recursos financieros sino también disponer de la capacitación para manejar esos recursos. Tenemos casos evidentes en Colombia de municipios petroleros que van a recibir fuertes regalías en este campo pero que no tienen la capacidad para el manejo de estos recursos y que están proponiendo la creación de " Fondos de estabilización", para postergar el uso de ellos.

* **El Desarrollo tecnológico, científico y control de calidad.** La apertura internacional exige calidad y los servicios públicos no son bienes transables dentro del mercado internacional, o sea que su eficiencia no se mide por los precios internacionales sino que hay que crear y diseñar e instrumentar metodologías específicas, para evaluar su eficiencia teniendo en cuenta factores culturales y sociales.

CONCLUSION

Hay que reflexionar acerca si algunos mitos que hoy existen sobre los modelos de desarrollo y la descentralización se pueden mantener. No es fácil crear sociedad civil, no es fácil crear empresarios públicos y privados en muchos países (ejemplos como el de Rusia son evidentes). La creencia que las democracias no enfrentan conflictos entre ellas y conflictos internos es algo sobrepasado. Tiene que haber una nueva forma de manejo de los conflictos. El fin de la guerra fría no implica la eliminación de los déficit fiscales. Finalmente, creo que deben crearse mecanismos precisos para capacitar alcaldes, funcionarios de los órdenes locales y capacitar a los funcionarios del orden nacional para que adquieran una nueva mentalidad sobre qué significa la descentralización y cómo sus decisiones se articulan con el desarrollo económico y social para que no se conviertan en la burocracia con "nueva cara" que usufructua la descentralización.

EL MODELO ECONOMICO Y DESCENTRALIZACION

Comentarios de Carol Pinto Agüero
a la Exposición del Dr. Edgard Reveiz

PREAMBULO

Como suele ocurrir, por la vertiginosidad con que se suceden diversos eventos, a este Comentarista no le fue posible conocer anticipadamente el contenido de la interesante exposición que hoy nos ha ofrecido nuestro distinguido colega, Dr. Edgard Reveiz.

De este modo expondré algunos conceptos sobre el tema que nos ocupa, los cuales -con la prevención de no haber conocido previamente los planteamientos del Expositor - me permitiré compartir con Uds.

Adicionalmente, me referiré a algunas notas que he tomado sobre la interesante exposición que el Dr. Reveiz nos ha ofrecido.

CONSIDERACIONES GENERALES

Los organizadores de este importante Seminario latinoamericano relativo al quehacer de los Gobiernos Locales - Municipalidades o Ayuntamiento - nos han invitado a intercambiar ideas sobre el "Modelo Económico y la Descentralización".

Al respecto deseo primeramente sostener que la Descentralización es algo que va mucho más allá de lo económico.

Si fuera aceptable sintetizar sus alcances en una sola expresión, afirmaría que ella tiene vinculación con el Desarrollo Humano.

Si compartimos la idea de que mujeres y hombres podrán avanzar hacia el logro de la plenitud de sus potencialidades como Seres Humanos sólo en la medida que estén en diálogo con otros en torno a sus inquietudes, necesidades, problemas y aspiraciones; que dispongan de plena libertad para ser interlocutores en ese diálogo y para interlocutor con los otros; y que necesitan de una comunidad que les dé identidad, brinde pertenencia, entregue reconocimiento y posibilite su participación.

52

Si concordamos en que lo dicho es así, entonces la Descentralización es indispensable para que ello sean actores en el ejercicio, junto a otros, con los otros, de sus capacidades y en el uso de instrumentos para tratar y resolver los asuntos que a ellos y a su comunidad interesan.

Intentando trasuntar los alcances de la Descentralización de una manera más lata, diríamos que ella tiene relación con la realidad cultural contemporánea, con los contextos sociales del presente y con la emergencia de determinados Sistemas Económicos.

Además, mi percepción es que esa relación, en todos los ámbitos precitados, se irá intensificando con las tendencias de la evolución futura previsible que se avizora para la Humanidad.

Me adelantaré también a afirmar que la Descentralización es tanto un imperativo como una sentida aspiración en la época en que vivimos.

En lo sociocultural advierto al menos los siguientes elementos de juicio en abono de lo que vengo sosteniendo:

-El formidable desarrollo alcanzado por el Conocimiento científica y tecnológicamente fundado; o, si se prefiere, la "Revolución del Conocimiento".

-Este desarrollo se plasma en tres dimensiones: Profundidades, Amplitud y Complejidad.

-En cuanto a profundidad se manifiesta, entre otros hechos - algunos de los cuales aquí paso a mencionar sólo a título ilustrativo - en las posibilidades de que disponemos actualmente para que las personas o comunidades, de las más recónditas y pequeñas localidades de un extremo del mundo, puedan contactarse visual y auditivamente, de modo prácticamente instantáneo, con otras análogas del extremo planetario opuesto. También, para que lo puedan hacer rápidamente de modo físico o personal.

Este Seminario es una expresión vivida de lo que acaba de destacar y el próximo Lunes, en este mismo Campus, ocurrirá otro tanto cuando se reúnan aquí - en un evento distinto - personas procedentes de diversos países de este Continente, de Europa, de Asia y de Africa.

- Esto conlleva el efecto que aumenta el número de agentes o actores económicos, sociales o culturales que constatan que, cada nuevo día que pasa, disminuyen las razones para pasar por algún "Centro".

-Esta misma profundidad va haciendo cada vez más evidente y real idea de Gilder, quien plantea que para acceder al Poder y la Riqueza actualmente está bastando con una combinación de elementos que se puede sintetizar en la siguiente expresión:

IDEAS + CONOCIMIENTO + " UN POQUITO DE ARENA "

Es decir, cada nuevo día que transcurre va siendo más ostensible la pesantez, rigidez y lentitud de estructuras organizacionales centralizadas y complejas.

-Es por ello que en el campo de las organizaciones empresariales se evoluciona los nuevos modelos conocidos como "Pirámides Aplanadas e Invertidas"; o, aún más, a la sustitución del enfoque piramidal y su reemplazo por las denominadas " Redes Flexibles ".

Esto, porque aumenta el número de personas que libremente actuando serán más eficaces y eficientes para combinar de distintos modos sus conocimientos e ideas en función de diferentes oportunidades y necesidades.

-Por su parte, la amplitud en el desarrollo del Conocimiento implica que aumenta rápidamente el número de personas que acceden a más y mejor conocimiento y de manera más fácil.

Esto tiene varios efectos:

-Se va tomando cada vez más conciencia de lo mucho que no se sabe, lo que lleva a concordar en que no existen seres humanos portentosos que posean el conocimiento absoluto.

-Se debilita el monopolio del conocimiento que pudiera tener un Centro cualquiera que éste sea.

-Se va produciendo una maduración social en que cada cual se reconoce como actor de su propio destino.

-En cuanto a la complejidad del desarrollo del Conocimiento, se hace igualmente más nítido que no hay Centros capaces de dominar la multiplicidad de conocimientos, de los cuales se requiere en los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, los actores sociales se dan cuenta de que: o, que necesitan tener lo más próximo a ellos las instancias en capacidad de adoptar decisiones; o, que es más efectivo el interactuar directamente con otros que puedan tener los conocimientos complementarios requeridos.

Circunscribiéndonos ahora al ámbito estrictamente económico, creo que abordar la cuestión exige compartir tres precisiones previas:

- Una, es que resulta indispensable ir más allá de los rótulos con que, por razones de economía de lenguaje, solemos diferenciar un Sistema Económico de otro en la comunicación cotidiana. Si pretendemos efectivamente entendernos, para analizar un cierto Sistema, tenemos que examinar su contenido. De otro modo, fácilmente nos confundiremos o perderemos en nuestros propósitos.
- Otra, es que es preferible hablar de Sistemas Económicos antes que de Modelos Económicos pues un determinado Sistema Económico admite una gama de variaciones, las cuales constituirían los diferentes Modelos del Sistema.
- Mi tercera precisión, es que es necesario explicar qué Sistemas tendremos en mente para formular nuestras consideraciones.

Mi Sistema de referencia es aquel Sistema Económico que persigue compatibilizar plena y efectivamente la Libertad de Competir con la Compensación Social - o con la Equidad Social y con la Sustentabilidad.

En otros términos, se trata de lo que se puede denominar Un Sistema de Economía Social de Mercado, o de Economía Solidaria o de Economía Concordada o de Economía a Escala Humana.

Es decir, de un Sistema que posibilita simultáneamente que se ejerzan libremente todas las capacidades y energías emprendedoras y creativas de las personas, y que sea un Sistema que está al servicio de ellas y no a la inversa.

Un Sistema de esta naturaleza tiene varios aspectos que se conectan directamente con la necesidad de la Descentralización.

En efecto, él debe estar orientado por los principios de Personalidad, Subsidiariedad, Equidad y Solidaridad. Serán estos cuatro principios los basamentos del marco normativo global que debe regular su funcionamiento.

Ese marco normativo regulador global es una condición fundamental pues, si bien es cierto se privilegia la vigencia de una libertad indisolublemente unida a la compensación social, se trata exactamente de eso: libertad y no libertinaje; posibilita una amplia libertad de competir conforme a mercado, pero no la degeneración de la competencia que es la competencia extramercado. En otros términos, este Sistema es sustancialmente distinto tanto de lo que se suele denominar capitalismo salvaje como de lo que sería una ley de la selva en lo económico.

El principio de la Personalidad implica que el Sistema debe propender a asegurar el respeto de la dignidad humana intrínseca de cada mujer y de cada hombre.

Es casi obvio reflexionar que, si las instancias de decisión están próximas a las personas, hay mucho mayores posibilidades de que la dignidad humana esté mejor resguardada que cuando la capacidad de resolver está radicada en centro remoto y difícilmente accesible.

El principio de la Subsidiariedad permite deducir que carece de sentido el que, si un actor social de menor complejidad puede solucionar sus necesidades y problemas por sí mismo, lo haga un agente de mayor complejidad.

Concordará con el principio de Equidad el que las capacidades e instrumentos de decisión se sitúen de modo más próximo a quienes requieren de esas capacidades e instrumentos para afrontar sus asuntos pues, de ese modo, se contribuirá a mejor balancear los distintos intereses sociales y geográficos.

El principio de la Solidaridad corresponde entenderlo en dos acepciones, en lo que al tiempo se refiere: Solidaridad con los coetáneos. Solidaridad Intergeneracional.

Del segundo sentido recién indicado surge la condición de la sustentabilidad. O sea, en un Sistema Económico de este tipo es necesario asegurar que nuestros hijos, y los hijos de nuestros hijos, tengan posibilidad de usufructuar de la misma tierra a que nuestra generación ha accedido.

Evidentemente, será posible que las comunidades tengan un mayor compromiso con la adecuada gestión de los recursos que la sustentan si saben que de ellas mismas dependen las decisiones y no de centros remotos.

Sin embargo, una de las fuerzas que mueve el Sistema es la Competencia.

Esta competencia requiere de mercados libres y abiertos. Esto significa insertarse decididamente en la Economía Global o Planetaria que se ha configurado.

Poder posicionarse debidamente en tal competencia global exige que lo que se ha denominado el "Sistema-País", sea ágil en su desenvolvimiento, veloz en su capacidad de reacción ante los cambios, eficaz y eficiente en todos los ámbitos de su quehacer.

Nuevamente entonces la descentralización aparece como una condición necesaria a las características precitadas.

Lo expuesto hasta aquí eran las consideraciones generales que deseaba compartir en torno al tema que nos ha convocado.

Finalmente, en esta parte de mi intervención, creo que caben dos precisiones adicionales:

-Este Sistema contempla tres mecanismos para que la sociedad afronte y resuelva sus necesidades y problemas que implican alguna connotación económica: El Mercado, el Estado y lo que se puede denominar una Red Privada de Acción Social (REDPRAS). (***)

-Confía en que los agentes, fundamentalmente privados, actuando libremente a través del Mercado resolverán la asignación y uso de la mayor proporción de los recursos disponibles en la sociedad; o, en otras palabras, su libre interacción en el Mercado determinará qué, cuánto, cómo y dónde se produce y consume en el presente o se consumirá y producirá en el futuro.

-Por lo tanto, en lo que se refiere a la sociedad civil, el Sistema es por definición descentralizado.

-De este modo, para que el Sistema alcance debida consistencia, lo que resta es descentralizar el Estado. Esto es principalmente lo que se ha tenido en mente con las consideraciones anteriormente expuestas.

ALGUNOS COMENTARIOS A LA EXPOSICION DEL DR. REVEIZ

Pasaré a continuación a formular algunos breves alcances a lo planteado por el Dr. Reveiz.

En primer lugar comparto plenamente la descripción que él hizo de lo que, parece ser, eran las experiencias predominantes en nuestras realidades económicas latinoamericanas del pasado no muy lejano.

Sólo una pincelada alusiva a ello. En el caso de Chile, en los años cincuenta, existió un Organismo Estatal cuyo nombre era CONDECOR (Consejo Nacional de Comercio Exterior). EL CONDECOR llegó a manejar centralizadamente ¡ 3.000 Tipos de Cambio ! diferentes. Indudablemente, en aquel entonces, los empresarios competían por las influencias políticas para conseguir alguno - de entre esos tres mil tipos de cambio - que le resultara más conveniente y no por aumentar la calidad de sus productos y servicios, ni reducir los costos y precios de los mismos.

Un segundo alcance se refiere a que creo conveniente distinguir entre dos términos, y sus derivados, que generalmente se tienden a usar como sinónimos.

Estimo que la expresión "Desarrollo Sustentable" corresponde emplearla para señalar la necesidad de que, en el proceso de desarrollo se haga una debida gestión de la relación entre la sociedad y los recursos ambientales o entre el Hombre y la Naturaleza.

En cambio, por la expresión "Desarrollo Sostenible" debe entenderse la idea que estaba contenida en lo que señalaba el Dr. Reveiz: Lograr asegurar las condiciones para que las fuerzas que han generado un proceso de desarrollo se continúen manifestando a través del tiempo.

Mi tercer comentario es que obviamente comparto plenamente el concepto de que es indispensable el disponer de políticas macroeconómicas estables y asegurar los denominados equilibrios macroeconómicos, pues ambos son elementos fundamentales para reducir la incertidumbre en el desenvolvimiento de los agentes económicos y para, justamente, lograr las condiciones de sostenibilidad del desarrollo.

Quisiera también comentar que, a mi juicio, el proceso de descentralización no implica una fragmentación de las políticas públicas nacionales. Es decir, por lo contrario, un

proceso de descentralización tiene que ir acompañado de fuertes políticas públicas nacionales. tanto en el plano económico como en el social. Lo importante es que se descentralicen las capacidades de actuar y de gestión en los asuntos del Estado, en los asuntos públicos, dentro del marco de las políticas.

Tal vez una ilustración puede servir para mejor precisar la idea recién señalada: En Chile hay tres elementos esenciales de políticas económicas públicas nacionales que son: Los ingresos y gastos de los Presupuestos Públicos deben equilibrarse; los niveles tributarios deben ser compatibles con un dinámico desarrollo de la inversión y la actividad económica privada; la asignación de recursos a inversiones en desarrollo debe satisfacer los criterios habituales de la evaluación social de proyectos. Entonces, por ejemplo, un Gobierno Local (Municipalidad, Ayuntamiento) - ciñiéndose a ese marco - debería poder actuar con la máxima independencia para determinar a qué necesidades de inversión en desarrollo asigna sus recursos según la realidad de su Comuna o examinar si reduce, elimina o sustituye tributos o transferencias locales.

Otro aspecto, al que parece oportuno aludir, es que los procesos de apertura de los países al exterior y de descentralización, son imperativos que deben irse cumpliendo simultáneamente, como si fueren dos caras de una misma medalla, impuestos por transformación que ha experimentado la realidad mundial. Ya antes lo decíamos: La competencia internacional es más bien de "Sistemas-País" que de empresas individuales. Es decir, el país como un todo debe funcionar ágil, eficaz y eficientemente. Para que esto sea así, es indispensable la descentralización.

Por otro lado, entendí que mi distinguido colega sostuvo que, a su juicio, era conveniente que un alcalde fuera como un gerente en las municipalidades. Por mi parte, estimo que más bien el rol de un alcalde debe ser como el de un presidente del Gobierno Local. Las Municipalidades, por lo menos en las ciudades de mayor complejidad, van requiriendo cada día más - para que, justamente, puedan usar debidamente los espacios que va abriendo la descentralización - de una persona que esté especialmente calificada en lo relativo a la gestión de la organización municipal; que sean altamente idóneas para el ejercicio de la gerencia municipal.

El alcalde, en cambio, tiene la responsabilidad de imprimir y conducir las grandes líneas orientadoras de la acción municipal y de lograr los acuerdos sociales y políticos que hagan viable esas grandes líneas. Para la eficacia de su actuar tiene que contar con el complemento necesario que gerencie la ejecución de las líneas orientadoras mencionadas.

Finalmente, comparto naturalmente el concepto que los procesos de descentralización deben ir evolucionando de acuerdo a las características de la realidad de cada país.

Una última consideración: En la polémica pública suelen considerarse antinómicas dos características del Estado: El ser fuerte y el ser pequeño. Ni el que el Estado sea grande garantizará que sea fuerte, como tampoco un reducido tamaño del mismo determinará que sea débil.

Perfectamente bien se puede tener un Estado pequeño en tamaño pero muy fuerte en su capacidad de acción concentrada en lo fundamental: Fijar las "reglas de juego del Sistema" y velar por su riguroso cumplimiento. En cambio un Estado grande, disperso en múltiples responsabilidades que le alejen de lo esencial, puede ser muy débil, como consecuencia de su propia complejidad.

(*)Seminario "Financiamiento Municipal. Privatización de Servicios y Relación Municipio-Empresa Privada", Organizado por la Corporación de Promoción Universitaria y la Universidad Austral de Chile, con la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (RHUDO/SA), la Universidad Internacional de Florida (FIU): Escuela de Servicios y Asuntos Públicos (SPAS), la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de Madrid. Auspiciado por: la Red latinoamericana de Entidades de Capacitación Municipal; la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, (SUBDERE), la Asociación Chilena de Municipalidades y la Ilustre Municipalidad de Valdivia. Realizado en el Campus " Isla Teja ", de la Universidad Austral de Chile, Valdivia, 11 al 14 de Enero de 1994.

(**) El comentarista es Profesor de la Universidad Austral de Chile.
El Dr. Reveiz de Colombia, Director de PROCOMUN (Ver presentación de los participantes al Seminario).
(***) Dentro de esta REDPRAS estarán, por ejemplo, las Iglesias, y otras Instituciones tales como: Bomberos, Cruz Roja, Club de Leones y de Rotarios, CONIN, CAONIQUEM, COANIL, Mutuales sociales y de seguridad.

COMENTARIOS A LA SEGUNDA DISCUSION

Jesús Aranguren

El modelo económico como el modelo neoliberal y la descentralización constituyen temas bastante polémicos en este momento para América Latina, en cada uno de nuestros países y a nivel mundial.

No hay duda que todos los procesos de cambios obedecen a la marcha de la historia y América Latina no puede estar exenta de los procesos que ocurren en el mundo en torno a las necesidades de progreso y desarrollo.

Evidentemente que nos estamos moviendo en el siglo XX en torno a una especie de oscilación entre fundamentalismos. Desde el fundamentalismo estatizante antes hacia el fundamentalismo privatizante ahora; y pareciera que no hubiera puntos de vista medios dentro de esa oscilación de la historia en el siglo XX. Pero pensamos que es posible aclarar la discusión en torno a este tema si entendemos que esos puntos medios existen y que es posible en función de las realidades continentales, regionales y nacionales ubicarlos en el punto adecuado.

Cada país tiene un desarrollo histórico particular, unas fuerzas sociales distintas, una etapa de su evolución diferente y esto hace que el carácter que tomen estas corrientes para cada país y para cada momento histórico pueden variar, no necesariamente la manera como enfrentan los países la problemática contemporánea tiene que ser igual en cada uno de ellos y como consecuencia de ello también hacia el nivel interno de cada país los procesos tienden a variar.

Es posible entonces que los procesos de descentralización en cada país no tengan las mismas características por lo que antes señalaba. Es posible que en algunos países el proceso de descentralización adquiera una velocidad y unas características distintas a las de un país vecino, partiendo de esas particularidades históricas que cada uno tiene. Pero en todo caso, lo que también es cierto es que a nivel de cada uno de los países, en particular en América Latina , hay una tendencia hacia la reforma del Estado. Esta tendencia hacia la reforma del Estado, que no es sólo la reforma del Sector Público, tiene que ver cómo cada país afronta el reto de la segunda mitad del siglo XX. Es posible que en el caso nuestro, y voy a referirme a lo que mejor conozco, el caso venezolano, el proceso tiene una dirección muy particular que refleja las mismas coyunturas en las cuales está inmerso, no sólo de tipo económico, sino también de tipo

político y hasta de tipo axiológico. Venezuela está en un proceso de cambio en este momento que mejor expresa el indicador de los resultados electorales recientes, que apuntala una manera de fortalecer y desarrollar el proceso de descentralización y democratización política, pero al mismo tiempo revela una manera de entender los procesos que a nivel internacional se están llevando a cabo. El resultado electoral revela una derrota de lo que en Venezuela se ha llamado el neoliberalismo, en los términos en que había sido planteado por los gobiernos anteriores. Esto es un fenómeno importante, porque en muchos países lo que está irrumpiendo es eso que llaman neoliberalismo. En cambio allá ocurrió un fenómeno a la inversa, una respuesta de la sociedad a una manera de entender el cambio en términos sociales y en términos económicos. No cabe duda que si bien el PNUD ha planteado en su último informe de desarrollo humano la idea del desarrollo sustentable eso está enmarcado en una serie de consideraciones que tienen mucho que ver con nuestro estado de cosas en América Latina.

Mientras en los países desarrollados se procura elevar el nivel de la calidad de vida, es probable que en América Latina deben más bien pensar sobre la idea de sobrevivir, más que como elevar el nivel de la calidad de vida y esta idea es muy importante porque destaca las diferencias que tiene que haber entre los procesos que a nivel mundial se están dando y las peculiaridades de cada país. La desigualdad económica y social entre los países y dentro de los países revelada por ese mismo informe del año 92, pone en evidencia que también hay que repensar la manera como se llevan a cabo los procesos de desarrollo en cada uno de nuestros países y los procesos de reforma del Estado. Si el 20% de los países ricos participa en los ingresos totales de la humanidad con el 82.7% y el 20% de los países más pobres participa con el 1,4%, tenemos que entender entonces que ese tipo de desigualdad tienen mucho que ver con las soluciones y las relaciones que entre ellos tienen que darse. No podemos entender la globalización, por ejemplo, de la misma manera como la ven el 20% de los países ricos. Nosotros que estamos en el 20% de los países pobres tenemos que entender la globalización de otra manera.

Peter Drucker en su último libro dice ¿Cómo podemos ser competitivos con tasas de interés del 15%?. Eso en el caso de países que tienen moderadas tasas de interés. En Venezuela este año las tasas de interés comenzaron con el 80% anual. Cómo pueden ser competitivas nuestras empresas. Cómo podemos incorporarnos al mercado internacional. Cómo podemos llevar a cabo una apertura económica cuando nuestras empresas tienen que operar con tasas de interés del 80% anual, cuando en Japón son del 5% o en Estados Unidos del 4%. De tal manera que nuestra idea de la globalización, de la apertura del sistema, de la competitividad, debe tener otro carácter afincado en nuestra propia realidad y lo mismo los procesos políticos.

Los procesos de democratización en Venezuela que tienen 35 años después de la última dictadura, tienen que tender a dar una respuesta que la sociedad civil está reclamando en términos sociales y en términos políticos. Había una especie de lema que los gobiernos o algunos gobiernos militares argentinos pusieron de moda en la década de los 60 al 70. Ese que decía "hay que achicar al Estado para que crezca la nación". Ese lema que entiendo fue popularizado, tiene que ser interpretado en el momento contemporáneo de una cierta manera o de otra manera a como se ha pretendido. Nosotros no compartimos la idea de que es el Estado el que ha fracasado. Nosotros pensamos que lo que ha fracasado es una manera de construir y hacer funcionar al Estado y de gobernarlo, eso es lo que ha fracasado. Si por ejemplo parodiáramos ese lema que señalara hace un momento y dijéramos "hay que achicar al

61

centralismo para fortalecer a la nación", podríamos también tener un punto de conversación y de discusión interesante. Nosotros pensamos que en América Latina el centralismo como modelo ha fracasado, en la medida en que se ha puesto del lado contrario al de la democracia, porque en América Latina no solamente hemos vivido bajo dictaduras, sino también bajo "dictablandas". Me refiero para diferenciar al caso Venezolano de ahora. El que un Presidente haya sido destituido constitucionalmente estando en el poder, por primera vez en la historia republicana, revela mucho en lo que estoy diciendo. Verdaderamente la manera como se ha gobernado al país, la manera como se ha desarrollado un centralismo omnipotente que ha consumido como un cáncer todos los recursos nacionales, ha tenido una respuesta que influye en que la manera a su vez como se democratiza el país tenga peculiaridades muy venezolanas. En este caso se requiere acelerar la municipalización, se requiere acelerar la regionalización en términos estatales o provinciales y debilitar ese monstruo que es el centralismo. El centralismo en Venezuela maneja el 90% del presupuesto, emplea aproximadamente el 80% del personal público, de tal manera que lo que hasta hace poco tiempo los grupos de poder alrededor de ese centralismo nos venían vendiendo como descentralización, era la descentralización institucional, esa descentralización sin rostro, pero no la descentralización territorial que si tiene rostro. El municipalizar como forma de descentralización territorial, nos permite una interacción mayor entre los gobernantes y los gobernados y permite que haya una participación mayor de la sociedad civil en la toma de decisiones. Yo comparto lo que se decía hace un momento, no vale la pena descentralizar sin asegurar eficiencia. Precisamente ese es uno de los chantajes del centralismo el decir no es posible tener eficiencia a nivel municipal y por lo tanto no se debe descentralizar porque es un riesgo muy alto.

Nosotros decimos que no. Realmente los que hasta ahora han demostrado ineficiencia son los modelos centralistas. En Venezuela en 35 años hemos gastado 300 mil millones de dólares producidos por la riqueza petrolera y, en este momento Venezuela ha pasado a tener el nivel de vida que tenía 48 años atrás.

El volumen de la población pobre de Venezuela llega al 80%. El 40% de los venezolanos no tienen ingresos que le permitan adquirir la cesta básica. Entonces, hasta ahora, esos son indicadores de el fracaso del centralismo, yo no diría que del fracaso del Estado. Los procesos municipalizadores tenderán a fortalecer al Estado, porque el municipio es una parte del Estado, la región es una parte del Estado, no solamente el poder central es el Estado y la sociedad civil es también parte del Estado. Por lo tanto, este proceso descentralizador, democratizador y de reforma del Estado, en nuestro caso particular, tiene que tender a fortalecer las competencias y las capacidades de los niveles territoriales menores para ser eficaz.

Un riesgo si corremos, y esto para concluir, y es que pareciera que no nos estamos dando cuenta de un peligro: que el centralismo no sólo está transfiriendo competencias, sino que también nos está transfiriendo incompetencias. La incompetencia acumulada durante décadas de gobierno, ya que estamos centrando la discusión de la transferencia de competencias, sólo en la transferencia de esas facultades para tomar decisiones, en la transferencia política de poder para decidir y en la transferencia de recursos, pero estamos dejando afuera una transferencia muy importante que es la transferencia cultural, del modelo cultural. Nosotros tenemos que reelaborar todo el modelo reorganizacional; axiológico y procedimental para ejercer las competencias ahora a nivel local, porque se nos está colando el modelo centralista fracasado, caracterizado por la partidocracia, el clientelismo, la falta de voluntad del servicio público y la ineficiencia en el manejo de los recursos.

TENDENCIAS HACIA SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL MAS AGILES

Ignacio Irarrázaval

PRESENTACION

El objetivo de este trabajo es enumerar las principales ideas y tendencias, que propendan a agilizar los sistemas de financiamiento municipal. El tema se aborda haciendo una revisión de la discusión académica y aplicada más reciente en Latino América. Debe señalarse, sin embargo, que una parte importante del texto deriva de estudios previos realizados por el autor, los cuales tienen una fuerte consideración del caso chileno[29].

El trabajo se divide en tres secciones; en la presentación se hace una breve reseña de la tradición centralista Latino Americana. En la segunda sección se enumeran las principales características y problemas del sistema de financiamiento municipal Latino Americano. En la tercera sección se presentan ideas y tendencias para lograr sistemas de financiamiento municipal más ágiles.

A pesar que es posible encontrar una variedad de modalidades de gobiernos federales y unitarios en América Latina, existe un elemento común que ha sido reconocido por muchos autores; esto es su "sobre-centralización". La tradición centralista de América Latina deriva originalmente, de una forma de gobierno funcional a los intereses de la Corona Española respecto a sus colonias, pero también tiene su aplicación en la aceptación, y posterior continuación, que las elites emergentes dieron a esta forma de gobierno[30].

En las últimas dos décadas, muchos gobiernos Latinoamericanos han proclamado la realización de procesos de descentralización. Sin embargo, de acuerdo con Harris (1983), estos proyectos han pretendido en la práctica, hacer más eficiente el funcionamiento del gobierno central a través de una operación más ágil de sus agencias locales, sin necesariamente pretender el traspaso efectivo de competencias. En este sentido, el análisis crítico de estos

[29] *Véase: Irarrázaval, I. (1993) e Irarrázaval I. y Scarpaci, J. (por aparecer).*
[30] *Véase: Véliz (1980)*

procesos, señala que sólo se ha avanzado en desconcentrar el gobierno central, pero no necesariamente en descentralizar.

Al abordar el tema del financiamiento municipal en Latinoamérica, es interesante tener presente los elementos reseñados previamente y comprobar hasta que punto las tendencias centralizadoras características de este continente, se aplican o no al ámbito de las finanzas municipales.

1. CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

En esta sección se enumeran las principales características del sistema de financiamiento municipal, poniendo especial énfasis en señalar los problemas que afectan a cada uno de los ámbitos señalados.

1.1. Descentralización financiera: Gasto local es una baja proporción del gasto público total[31].

En los países industrializados, el gasto de los gobiernos locales alcanza al 20-35% del gasto total, en algunos países esta razón sobrepasa el 40%. En los países en desarrollo, por el contrario, la razón de descentralización no supera el 15%, siendo en promedio alrededor de 10% (con la excepción de Corea y Zimbawe).

Este patrón es bastante similar al analizar incluso la razón de descentralización del gasto modificado, que elimina los gastos de defensa y servicio de la deuda en el gobierno total.

Un cuadro similar al anterior, emerge al analizar la razón de descentralización de los ingresos. En los países industrializados, los gobiernos locales tienen una mayor capacidad impositiva, lo que les permite acumular alrededor de un 25% de los ingresos totales del sector público. En los países en desarrollo, los gobiernos locales logran captar sólo un 6% de los ingresos totales (con la excepción de Corea y Zimbawe).

Las conclusiones previas, también son válidas para los países de Centro América, los cuales tienen una participación entre el 3 y 10% de los ingresos del sector público (Wheaton, 1992).

La comparación internacional de la razón de autonomía financiera lleva a resultados curiosos. Tanto los países industrializados como los en desarrollo, obtienen razones de autonomía financiera similares, cercanas al 60%. Esto significa que los gobiernos locales controlan casi dos tercios de su gasto, siendo el resto de los recursos proporcionados a través de transferencias. Sin embargo, es importante tener presente que esta cifra común para ambos tipos de países oculta realidades diferentes, en el caso de los países industrializados, significa que los gobiernos locales controlan un 60% de una proporción importante del gasto del gobierno. Para los países en desarrollo, los gobiernos locales comandan un 60% de una proporción pequeña del gasto total. Si se calcula la proporción del gasto total que controlan los gobiernos locales (con sus propios ingresos), se llega a la conclusión de que en los países industrializados, los gobiernos locales manejan un 25% del gasto total, mientras que en los países en desarrollo esta cifra llega a 5%.

[31] *Esta sección se basa principalmente en UNPD (1993).*

CUADRO Nº 1
DESCENTRALIZACION FINANCIERA EN GOBIERNOS LOCALES EN PAISES SELECCIONADOS
(Alrededor de 1988)

PAIS	RAZON DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO TOTAL (a)	MODIFICADO (b)	RAZON DESC. INGRESOS (c)	RAZON DE AUTONOMIA FINANCIERA (d)
Países en Desarrollo				
Corea	33		31	99
Zimbawe	22	29	17	58
Nigeria	17			
Algeria	14		16	101
Sud Africa	10	11	10	79
Chile	8	10	6	61
Brasil	7	14	1	33
Tailandia	7	10	4	75
Filipinas	6		7	119
Marruecos	6		8	108
Paraguay	4	5	3	88
Kenia	4	5	7	134
Pakistan	4		6	100
Costa Rica	3		3	123
Países Desarrollados				
Dinamarca	45	51	31	58
Finlandia	41	43	29	63
Suecia	37	42	30	78
Reino Unido	26	31	16	55
Irlanda	23	28	10	33
Holanda	23	26	5	16
USA	21	26	16	65
Francia	18	19	12	63
Alemania	17	18	14	73
Austria	16	18	17	89
Canada	16	18	11	53
España	13	14	10	62

NOTAS:
(a) % Gasto gobierno local/gasto gobierno total
(b) % Gasto gobierno local/gasto gobierno total (menos defensa y serv. deuda)
(c) % Ingreso gobierno local/ingreso gobierno total
(d) Ingreso gobierno local/gasto gobierno local
FUENTE: Human Development Report 1993 UNDP

Debe tenerse cuidado al analizar las cifras de descentralización del gasto considerando sólo a los gobiernos locales, en el caso de los países federales, la descentralización del gasto puede variar bastante si se consideran los ingresos y gastos de los gobiernos estatales o provinciales. En todo caso, este trabajo se concentra en los gobiernos locales.

1.2. Ineficiencia en la recaudación de los recursos propios

Una característica común del sistema de financiamiento municipal Latinoamericano, es la alta incidencia que tiene el impuesto a los bienes raíces en los ingresos propios. A diferencia de los países industrializados que recurren a una variedad de fuentes impositivas, incluyendo el impuesto a la renta y el impuesto a las ventas.

El mayor problema que se presenta en este ámbito se refiere a la obsolescencia de los catastros de bienes raíces. En el caso mexicano, a pesar de que este impuesto es potencialmente uno de los más importantes, sólo lo es para 6 de los 31 estados del país, los cuales coinciden con los de mayor riqueza y población. En algunos municipios de Estados pobres, incluso no existen catastros. En nuestro conocimiento, también existen problemas de obsolescencia de los catastros en Argentina, Brasil y Ecuador. Este hecho termina produciendo un círculo vicioso, ya que al no actualizarse, no hay recursos para disponer de mayor personal que haga las futuras evaluaciones.

En el caso chileno, a pesar de haberse actualizado el catastro en 1989, existen importantes problemas que impiden a los municipios captar la potencialidad de los recursos que podrían provenir de esta fuente. El mayor problema radica en que los municipios son meros espectadores en el proceso recaudatorio. Los municipios desconocen los criterios considerados para fijar los avalúos de los inmuebles, determinación de los montos exentos, incorporación de nuevos inmuebles, cambio de destino, ampliaciones, condonación de tributos y fiscalización. Tampoco disponen los municipios de las facultades para realizar los cobros judiciales del impuesto, esto corresponde a un órgano del gobierno central: Tesorería General de la República. La pasividad en la recaudación, no ocurre solamente en países unitarios como Chile. En México, en la mayoría de los Estados pobres, es este nivel de gobierno el que realiza la recaudación en representación del gobierno local, a través de convenio, sólo los municipios más ricos son capaces de recaudar el predial, como por ejemplo Tijuana[32]. Otro problema adicional, del impuesto territorial, es la falta de flexibilidad en la fijación de las tasas. Esto, nuevamente ocurre en países de mayor nivel de centralización, pero también en países federales como México.

Otras fuentes importantes de ingresos propios son las tasas o derechos por servicios, patentes de industria y comercio, impuestos o patentes a vehículos y contribución por mejoras. En la mayoría de estas fuentes de recursos propios, también existen diversas limitaciones que limitan su rendimiento. En estos casos, existe una variedad de problemas que son aplicables a cada país. En Argentina y Brasil se ha visto una tendencia a crear y aumentar las tasas por servicios, ya que los municipios tienen más autonomía en este ámbito y mayor capacidad recaudatoria, esto ha surgido como respuesta a las disminuciones los rendimientos de impuestos a la propiedad.

Un caso interesante ocurre en aquellos países que disponen de un impuesto por mejorías. En los casos Argentino y Colombiano, esto responde al pago hecho al municipio por la valorización experimentada en bienes inmuebles con motivo de la ejecución de obras públicas. En particular, en la provincia de Buenos Aires, ha pasado a ser casi un aporte obligado de la comunidad local al financiamiento de las obras municipales. También, existen impuestos a las mejoras en Ecuador y Brasil.

[32] *En el caso Mexicano, el Congreso Estadual debe aprobar los presupuestos de los municipios.*

67

En el caso chileno, las patentes municipales son la segunda fuente de ingresos en orden de importancia. Los principales problemas observados en este ámbito son aquellos relacionados con la insuficiente fiscalización, tanto por ausencia de personal municipal como por falta de colaboración de otras instancias del gobierno central. También, existen exenciones injustificadas a sectores productivos altamente lucrativos como el transporte urbano.

1.3. Alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

Las transferencias del gobierno central (y estatal) a los municipios, constituye la fuente de financiamiento más importante de los municipios en Latinoamérica. En este ámbito, es necesario distinguir entre sistemas de co-participación y transferencias discrecionales. (Las transferencias de propósito específico, como aquellas que financian salud y educación y otros servicios se abordarán en el punto 4).

En el caso de los sistemas de co-participación, en la mayoría de los países Latinoamericanos los recursos provienen de impuestos enmarcados o de proporciones predefinidas del presupuesto público (Situado Constitucional en Venezuela). Estos fondos son usualmente asignados a través de fórmulas que consideran variables como: población, pobreza e ingresos locales per cápita. Es posible encontrar amplias formas de redistribución como el caso del Fondo de Participación Municipal del Brasil, u otras muy reducidas como el caso del Perú. En Ecuador, las transferencias estatales provienen del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR) y de la renta petrolera, estas importantes fuentes de financiamiento han hecho a los municipios ecuatorianos altamente dependientes de este tipo de transferencias. Entre 1975 y 1981, época expansiva de la economía ecuatoriana, los ingresos municipales crecieron en 126% real, a pesar de que los ingresos de recaudaciones directas sólo lo hicieron en un 24%. En el período de desaceleración de la economía, entre 1981 y 1985, los ingresos municipales caen en un 25%, debido fundamentalmente a la caída en las transferencias gubernamentales, ya que las recaudaciones propias se mantienen a niveles similares. Estos hechos demuestran, la alta dependencia que los municipios pueden alcanzar de las transferencias del gobierno central, lo que incide directamente en crear una pasividad financiera entre éstos.

El Fondo Común Municipal (FCM) chileno es una excepción en el contexto Latinoamericano, ya que este fondo redistribuye los impuestos locales entre los municipios. En este proceso, participan parte de los tres principales impuestos locales, los que son redistribuidos de manera automática (basado en una fórmula) y no enmarcada a los municipios. El FCM constituye entre un 30 y un 40% de los ingresos totales de los municipios.

En el caso de las transferencias discrecionales, algunas pueden tener el carácter de negociaciones entre los distintos niveles de gobierno o compensaciones entre éstos. En el caso Brasilero, en el año 1988, se reportaron más de 3.000 transferencias negociadas (convenios). De acuerdo a un estudio oficial respecto del impacto de este tipo de transferencias, se logró comprobar que no era posible aclarar el destino de estos recursos por programa u objetivo. Ese mismo estudio, determinó que la mayoría de estas transferencias eran realizadas en base a decisiones ad hoc, encontrando asignaciones muy superiores a unidades territoriales donde residen personalidades públicas influyentes (Shah, 1990)[33].

[33] *Los ejemplos del caso brasilero, son previos a las reformas constitucionales del mismo año.*

GRAFICO 1

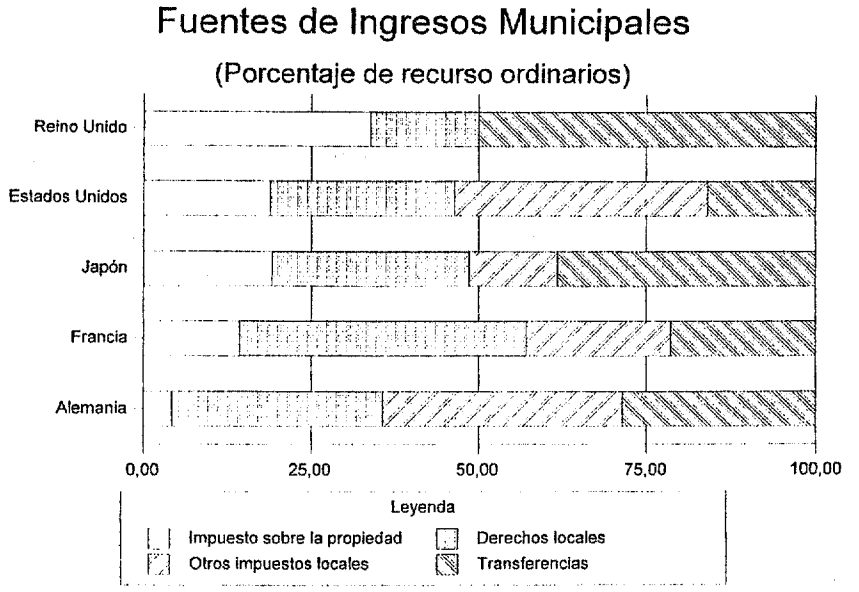
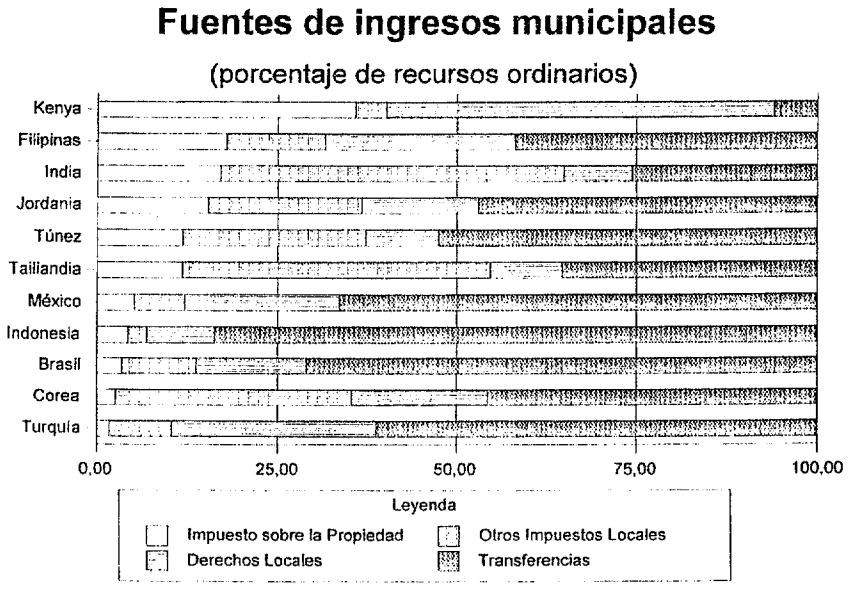


GRAFICO 2



69

CUADRO Nº 2
MEXICO: Estructura de los Ingresos Brutos Municipales 1989

Impuestos	12.9
Directos	10.9
- Propiedad	5.7
- Ing. personales	0.0
- Capitales	4.5
Indirectos	1.6
Impuestos Adicionales	1.1
Participaciones Federales	51.0
Derechos	7.4
Otros	28.6
TOTAL	100.0

CUADRO 3

	Monto	% Inv. Real	Ingresos Propios Municipales
Recursos Externos INVERSION REAL	39.101.815	224,10	29,78
FNDR	17.484.650	100,21	13,32
Prog. Mejor. Barrios	12.115.734	69,44	9,23
Prog. Mejor Urbano	2.392.000	13,71	1,82
Prog. Inver. M. Vivienda	6.323.531	36,24	4,82
Digeder	305.244	1,75	0,23
Fondo Social	480.656	2,75	0,37
Recursos externos ASISTENCIALES	40.163.691	230,19	30,59
Subsidio Unico Familiar	10.705.347	61,35	8,15
Pensión Asistencial	29.251.344	167,65	22,28
Subsidio Agua Potable	207.000	1,19	0,16
Recursos externos SOCIALES	15.538.667	89,06	11,84
Fondo déficit educación	2.718.000	15,58	2,07
Fondo déficit salud	1.275.000	7,31	0,97
Pg. alimentación escolar	11.545.667	66,17	8,79
FOSIS	S/I	S/I	S/I
MECE	Inicio 1992	Inicio 1992	Inicio 1992
P-900	S/I	S/I	S/I
TOTAL	94.804.173	543,34	72,21

Fuente: Estimaciones Propias

Otro tipo de transferencias discrecionales, son aquellas en las cuales los gobiernos financian la realización de programas específicos a nivel local. En este caso, el gobierno central, define las características del programa, forma de asignación y tipo de beneficio, el gobierno local se limita a ser un ente administrador o proveedor de este programa. Es decir, se trata de transferencias condicionadas sin posibilidad de usos alternativos. Es común, encontrar este tipo de programas para financiar obras de infraestructura en sectores definidos.

En el caso chileno, existen una variedad de transferencias que financian programas de asistencia social, como pensiones asistenciales o asignaciones familiares, este tipo de transferencias han sido catalogadas como recursos externos. En estos casos, los recursos no ingresan al presupuesto municipal, las atribuciones del municipio se limitan a la selección de los beneficiarios de acuerdo a los requisitos definidos por el gobierno central.

En resumen, la dependencia de los recursos externos, se refleja no sólo en la magnitud de las transferencias de los gobiernos centrales a los municipios, sino también en la forma en cómo ocurren éstas, las que en muchas ocasiones corresponden a transferencias

CUADRO4

	1987	1988	1989	1990	Absolute Increase 1987-1990	Average Increase 1987-1990
A. TOTAL CURRENT REVENUES	$351.8	$366.3	$406.3	$366.6	$14.8	1.0 %
B. CURRENT EXPENDITURES						
1. Personnel	$71.5	$80.6	$82.4	$80.4	$8.8	3.0 %
2. Goods and services	140.6	155.4	170.5	173.7	33.1	5.4 %
2. Debt service (Interest payments)	0.2	0.1	0.1	0.1	(0.1)	-22,1%
3. Current transfers:						
Pensions	0.6	0.6	0.6	0.3	(0.2)	-12.3 %
Education and Health	16.1	29.7	40.3	46.5	30.5	30.5 %
- Total education	14.1	25.1	32.1	33.5	19.4	24.2 %
- To Corporaciones	6.4	12.1	14.6	15.1	8.6	23.8 %
- To Departments	7.7	13.1	17.5	18.4	10.8	24.5 %
- Total health	2.0	4.6	8.1	13.0	11.1	60.7 %
- To Corporaciones	0.8	1.8	3.4	6.0	5.2	66.1 %
- To Departments	1.2	2.3	4.8	7.0	5.9	56.7 %
Other Current Transfers	45.0	37.1	36.3	35.0	(9.9)	-6.0
TOTAL CURRENT EXPENDITURES	$274.0	$303.7	$330.1	$336.1	$62.1	5.2 %
C. TOTAL CURRENT SAVINGS	$77.9	$62.6	$76.2	$30.6	($47.3)	- 20.8%
D. PERCENT OF TOTAL CURRENT EXPENDITURES						
1. Personnel	26.1%	26.6 %	24.9 %	23,9 %		
2. Goods and services	51.3 %	51.2 %	51.6 %	51.7 %		
2. Debt service (Interest payments)	0.1 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %		
3. Currents transfers:						
Pensions	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.1 %		
Education and Health	5.9 %	9.8 %	12.2 %	13.5 %		
- Total Education	5.1 %	8.3 %	9.7 %	10.0 %		
- To Corporaciones	2.3 %	4.0 %	4.4 %	4.5 %		
- To Departments	2.8 %	4.3 %	5.3 %	5.5. %		
- Total Health	0.7 %	1.5 %	2.5 %	3.9 %		
- To Corporaciones	0.3 %	0.6 %	1.0 %	1.8 %		
- To Departments	0.4 %	0.9 %	1.4 %	2.1 %		
Other Current Transfers	16.4 %	12.2 %	11.0 %	10.4 %		
TOTAL CURRENT EXPENDITURES	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %		

condicionadas y no automáticas. En definitiva, la dependencia de las transferencias del gobierno, sobre todo cuando éstas no son automáticas, hace que el municipio esté más atento a tratar de maximizar las posibilidades de obtener estos recursos, de acuerdo a los criterios de asignación impuestos por el gobierno central, que a tratar de satisfacer las necesidades de sus contribuyentes.

1.4. Administración de programas sociales: restricciones y desfinanciamiento. (Transferencias Categoricas)

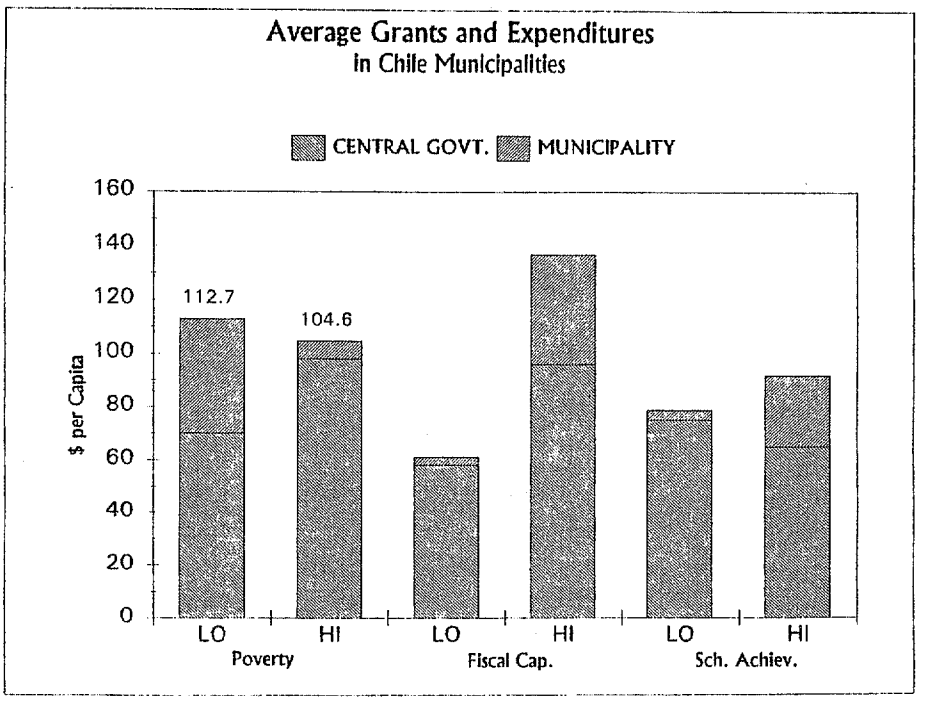
Dada la complejidad de las posibles transferencias del gobierno central a los municipios, en este punto se discute este problema en relación a las transferencias que pueden catalogarse como categóricos. En general, este tipo de transferencias se refiere a aquellas que financian gastos dentro de un sector y pretenden corregir las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, asegurar el logro de ciertos objetivos del gobierno nacional y compensar por posibles derrames de beneficios entre jurisdicciones.

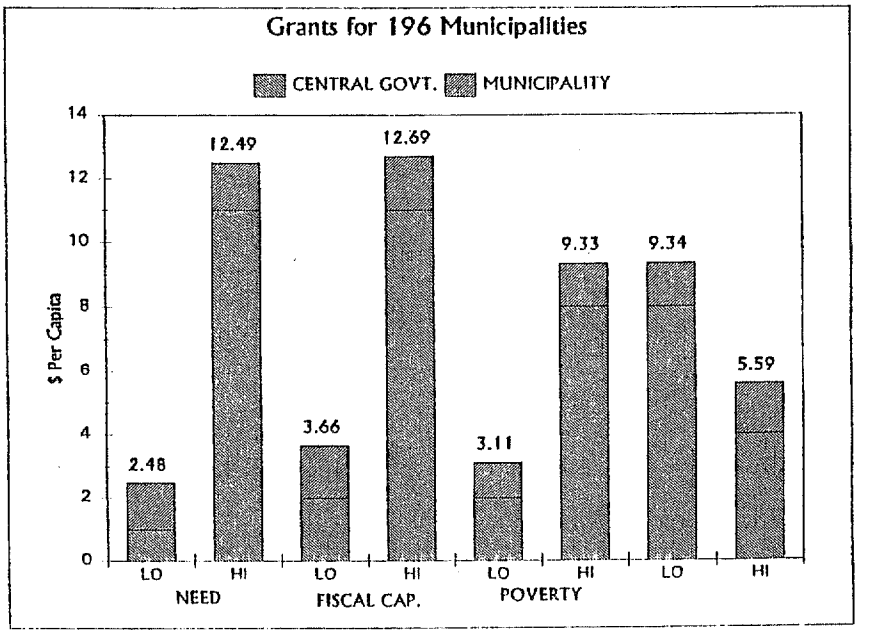
La variedad de problemas que se pueden generar con este tipo de transferencias, se relaciona con su diseño, forma de asignación y el rol que juega el gobierno central. Aunque parezca paradójico, la descentralización, que reduce el poder del gobierno central, requiere que éste juegue un importante rol en promover un ambiente por su logro (Winkler, 1993).

En términos concretos, se pueden mencionar tres problemas en este ámbito. Un primer problema tiene que ver con la capacidad de las transferencias del gobierno central en suplir las diferencias en la capacidad fiscal municipal. En este ámbito, también juega un rol importante el diseño de las transferencias, considerando si se permite o no complementar las transferencias con recursos propios. En algunos casos, las transferencias no alcanzan a cubrir las diferencias iniciales, lo que obliga a los propios municipios a destinar sus recursos propios, para lograr obtener niveles de gasto comparables con el resto del país, produciéndose una especie de subsidio del gobierno local al central. En otros casos, los municipios complementan con sus propios recursos, logrando niveles de gasto superior al promedio. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de la educación municipalizada chilena y caminos rurales en Colombia. En el primer caso se ha estimado una alta elasticidad en los aportes municipales a la educación con respecto a los ingresos generales de cada municipalidad, lo que redunda en mayor gasto por niño en los municipios de alta capacidad fiscal. En el caso colombiano, a pesar de que existe un nivel de aporte de contrapartida por los municipios, este tiende a ser bajo, recibiendo los municipios con alta capacidad fiscal mayores transferencias en términos per cápita.

Un problema adicional, vinculado al anterior, se refiere a la capacidad compensatoria que juega el gobierno central respecto al posible derrame de beneficios de programas y proyectos realizados por un municipio hacia jurisdicciones adyacentes. En el caso colombiano de caminos rurales, este tema ha sido abordado a través de premiar los proyectos que financian caminos que unen jurisdicciones. El problema de los derrames de beneficios recién se comienza a visualizar, y tendrá mayor importancia en la medida en que los municipios realmente compitan por captar mejores contribuyentes y entregar mejores servicios.

Un segundo problema tiene que ver con la transparencia de los mecanismos de asignación, operación y administración de estas transferencias, en algunos países estos procedimientos no están totalmente esclarecidos. En el caso colombiano, el nivel de co-participación local en el Fondo Nacional de Caminos Rurales, no está claramente definido, a


Average Grants and Expenditures
in Chile Municipalities
CENTRAL GOVT.
MUNICIPALITY
$ per Capita
160
140
120
100
80
60
40
20
0
112.7
104.6
LO
HI
LO
HI
LO
HI
Poverty
Fiscal Cap.
Sch. Achiev.


Grants for 196 Municipalities
CENTRAL GOVT.
MUNICIPALITY
$ Per Capita
14
12
10
8
6
4
2
0
2.48
12.49
3.66
12.69
3.11
9.33
9.34
5.59
LO
HI
LO
HI
LO
HI
LO
HI
NEED
FISCAL CAP.
POVERTY

93

pesar de que se lo vincula usualmente al tamaño poblacional de las jurisdicción beneficiaria. El resultado es que jurisdicciones con baja capacidad fiscal son las que terminan teniendo un mayor nivel de co-financiamiento. En algunos casos los niveles y forma de asignación son el resultado de negociaciones formales entre las distintas instancias de gobierno. El sistema mexicano de transferencia del gobierno federal a estados y municipios para la inversión en infraestructura depende de los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), quienes definen los Convenios Unicos para el Desarrollo (CUD). Las asignaciones finales dependerán de una combinación de las prioridades del gobierno central, evaluaciones técnicas y criterios políticos. Esta política ha continuado con el PRONASOL, a través del cual el gobierno central identifica las áreas de inversión, mientras que el gobierno local identifica la localización de los proyectos. El nivel co-financiamiento de estos fondos, también está sujeto a negociación entre los distintos niveles de gobierno.

Un tercer problema se refiere a la asignación de responsabilidades y situaciones de facto que el gobierno central puede imponer a los gobiernos locales. Por ejemplo, en el caso chileno la aprobación del Estatuto Docente significó la fijación del valor de la hora cronológica del profesor, definición de sistemas de incentivos y dotaciones. Adicionalmente cabe mencionar que las transferencias de educación y salud han tenido una significativa disminución en términos reales[34].

1.5. Nula capacidad de endeudamiento

Otra característica recurrente del sistema de financiamiento municipal en Latinoamérica, es su casi nula capacidad de endeudamiento, este elemento es un buen indicador de la autonomía local. En el caso venezolano, los municipios prácticamente no pueden realizar operaciones de crédito público, para realizarlas deben contar con la aprobación del Congreso Nacional mediante una Ley especial. En Chile, los municipios no pueden endeudarse según lo establecido en la Ley.

Al no existir capacidad de endeudamiento, el municipio no está en condiciones de evaluar el beneficio marginal de la inversión pública, sino de tratar de maximizar la posibilidades de obtención de los fondos. En general, este proceso lleva a subestimar los costos de operación y mantención de la inversión una vez que se haya ejecutado.

La única excepción importante a esta regla la constituye el caso brasileño, en donde los municipios pueden endeudarse con la aprobación del Senado federal. Para conseguir esto, los municipios deben preparar un estado de cuenta de ingresos, gasto y perfil de la deuda existente. En general, la tendencia es a aprobar la mayoría de las solicitudes de endeudamiento.

1.6. Compleja y superpuesta definición de funciones

El tema de la definición de las funciones municipales no está directamente relacionado con el financiamiento. Sin embargo, tiene importantes repercusiones respecto a las exigencias de gasto. Para la mayoría de los países Latinoamericanos, las funciones municipales pueden dividirse entre exclusivas y compartidas. En el primer caso, se refiere a aquéllas que pueden ser sólo llevadas a cabo por el municipio, en el segundo, se refiere a funciones que

[34] *Entre 1982 y 1990, la Unidad de Subvención para la Educación, ha tenido una pérdida real de un 24 por ciento*

pueden ser llevadas a cabo conjuntamente por los gobiernos municipales, estatales o central (Federal).

Puede apreciarse la variedad de funciones que la ley le confiere a algunos países Latinoamericanos. Dos problemas surgen de esta vasta lista de funciones. Por un lado, existe una dificultad en determinar precisamente quién es el responsable por la ejecución de algunas funciones compartidas. En este sentido, es difícil para los ciudadanos entender quién es el verdaderamente responsable por la ejecución de algunas tareas específicas (´véase por ejemplo, turismo y educación). Lo que, en definitiva, produce una falta de escrutinio público. Por otra parte, las restricciones financieras que afectan a la mayoría de los gobiernos municipales Latinoamericanos, repercute en la dificultad de los municipios en llevar a cabo esta variedad de funciones. Por lo que las funciones compartidas terminan siendo declaraciones de "buenas intenciones".

2. CONCLUSIONES PRELIMINARES EN RELACION A LAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Pasividad financiera
Falta de Escrutinio público
Inadecuada estructura tributaria municipal
Mayor financiamiento, ¿para qué?

2.1. Ideas y tendencias para lograr sistemas de financiamiento municipal más ágiles

Acciones más inmediatas:

a. Creatividad financiera:

El municipio debe comenzar a mostrarse como un ente activo en la maximización de su base tributaria, logrando optimizar los sistemas de recaudación con las restricciones existentes. En general se recomienda avanzar hacia una mayor y mejor recaudación local. Mayores atribuciones en la liquidación y pago del impuesto.

Proposiciones

b. Impuesto territorial

Descubrimiento de las propiedades: No es necesario recurrir a la ayuda externa para mejorar el catastro. Este proyecto suele ser altamente rentable por sí solo, incorporando nuevas edificaciones y modificaciones de usos.

M. Santiago:

A partir de 1986, contrató privadamente los servicios de revisión de los predios urbanos, encontrándose en Stgo. Sur y Centro un 51 y 31% de predios irregulares respectivamente. Con este programa se logró una recaudación adicional de U$ 3,3 millones en 1991.

CUADRO 5

	ARGENTINA (2)	BRASIL (3)	CHILE	VENEZUELA	PERU
(A) EXCLUSIVE FUNCTIONS					
Transport & transit regulations	M	M	M-C	C-M	M
Building regulations	M-S	M	M-C	M-C	M
Urban master plan	M-S	M	M-C	M	M
Clearance and maintenance of parks	M	M	M		M
Waste collection			M	M	
Community development			M		
(B) SHARED FUNCTIONS					
Social Assistance			M-C		
Public Health	S-M-C	S-M	M-C	C	C
Environmental protection		S-M	C-M		C
Sport & recreation			C-M		C
Education & culture	S-M-C	S-M	M-C	C	C
Employment promotion	C-S-M		M-C	C	
Tourism	M-S		C-M	C-M	
Urban & rural infrastructure	M-S	S-M	C-M	C-S-M	M
Urbanization (water, elect. sewer)	M-S		M-C	C-S-M	M
Social public housing	M-S		C	C	M
Risk prevention		S-M	M		
Other activities of local interest			M		
(C) ENABLIG TOOLS					
Municipal development plan		M	M		S-M
Municipal budget		M	M		
Subsidies NGOs			M		
Municipal goods administration		M	M		
Historical buildings	M	M-S			
Cementeries		M	M	C	

C: Central, Federal, National government
S: State, province, Regional level of Government
M: Municipality

NOTES
(1) Financial and legislative functions. Planning and control functions not detailed
(2) Municipal functions vary in each province
(3) "Peculiar interest" among others

- Aforo o valoración del bien raíz: En lugares donde no hay un mercado de bienes raíces funcionando, es posible hacer estimaciones de precios hedónicos y otras técnicas. En general hay bastante desconocimiento sobre los métodos de cálculo, la información en esta área es muy relevante.

- Cálculo del impuesto: Esta etapa resulta ser un proceso fácil en la medida en que las tasas sean conocidas e informadas.

- Notificación y recaudación: Las mayores dificultades en este ámbito ocurren cuando la instancia recaudadora está lejos de la fuente. Es imperioso que los gobiernos locales estén capacitados para realizar el cobro de este tributo. Se propone además, que los municipios puedan licitar privadamente la deuda del impuesto predial.

Es fundamental mantener un sistema de multas y actualizaciones de deudas.

La clave del ejemplo de Santiago, es que se permitió a los contribuyentes irregulares a comenzar a pagar inmediatamente, condonando parcialmente la eventual deuda por el periodo no inscrito. Adicionalmente, el contribuyente queda inscrito inmediatamente en el rol, para posteriormente comenzar a aclarar su situación de construcción. Algunas de estas acciones determinaron cambios en el Plano Regulador.

c. Patente comerciales e industriales

Es posible hacer un seguimiento tributario a personas o empresas de semi informalidad. Esto se realiza comparando las nóminas de contribuyentes en impuestos de alta cobertura y mayor control (Impuesto a la Renta) con otros que no tienen estas características. (Referencias cruzadas en los distintos impuestos).

En el caso de la Municipalidad de Santiago, el seguimiento permitió incorporar 4.500 contribuyentes (1991), nuevamente se dieron algunos incentivos a las personas que se incorporaban al rol, se aprobaron automáticamente todas las patentes comerciales salvo las que pertenecían a una lista específica.

Este impuesto debería ser un derecho, reflejando el costo de los servicios que consumen. De esta manera, se elimina el riesgo de los impuestos a la producción que terminan siendo traspasados a precios.

d. Otros ingresos

En general, en el caso de los derechos, si bien la recaudación es eficiente, existen amplias exenciones que limitan su potencialidad.

Si el principio es el pago por un servicio, en general, nadie debería estar exento de éste, ya que de esta manera se generan condiciones de cuasi mercados. En algunos casos, la exclusión puede ser un poco costosa, por lo que en el caso de bienes públicos nacionales podría haber una compensación o subsidio de ese carácter.

e. Otros aspectos en general

Condonaciones: En países unitarios como Chile, el gobierno central puede determinar condonaciones tributarias. Se sugiere que cuando esto ocurra por parte del gobierno central, existan las compensaciones pertinentes.

Similar política debe aplicarse respecto de las exenciones. Ejemplo: Chile, Transporte de carga y pasajeros, cooperativas.

Eliminación de exenciones (arbitrarias).

3. FLEXIBILIDAD IMPOSITIVA

La flexibilidad impositiva es la única manera de que el ciudadano perciba el vínculo entre mejores servicios y el costo de proveerlos. Los contribuyentes locales, deben presionar al municipio por la provisión de los bienes públicos locales.

En este sentido, los gobiernos locales deberían tener la autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y derechos. En el caso del impuesto predial, puede ser conveniente establecer una banda, sin embargo, ésta debe ser lo suficientemente amplia como para permitir diferencias, no parece conveniente permitir carteles de precios.

Este aspecto anterior, plantea un elemento que no se ha planteado, por lo menos abiertamente, en Latinoamérica, que es la competencia inter-municipal.

4. FLEXIBILIZACION ADMINISTRATIVA Y MODERNIZACION

La flexibilización impositiva se correlaciona con la administrativa, la que debería contener, por lo menos, los siguientes elementos:

a. Desburocratización

Esto comprende la agilización de los procedimientos administrativos y legales. Es posible definir específicamente cuáles son los ámbitos que debe revisar la autoridad máxima municipal, delegando el resto en las instancias pertinentes.

En el caso de la municipalidad de Santiago, desde 1990, se inició un plan de delegación de responsabilidades; entre otras cosas, las instancias internas pueden autorizar gastos dentro de un límite máximo, colocar depósitos a plazo producto de la disponibilidad de caja o excedentes estacionales, rematar patentes de alcoholes, otorgar patentes provisorias a la mayoría de las actividades económicas, etc. en este mismo municipio, la introducción de sistemas computacionales también se tradujo en un mejoramiento de la recaudación, permitiendo un control diario de la morosidad de los impuestos. Adicionalmente, se permitió el pago de impuestos en bancos comerciales.

b. Disponibilidad patrimonial

El patrimonio municipal constituye un activo que se puede utilizar de la mejor manera posible. En algunos casos, podrán existir activos que son prescindibles, dado su bajo nivel de utilización. Sin embargo, es más común encontrar situaciones de subsidio a ciertas actividades comerciales. Por ejemplo: en el caso de Santiago, la Municipalidad mantenía más de 3.000 locales comerciales en arriendos, mantención y operación subsidiadas. En la venta de estos inmuebles, se dio prioridad a los ocupantes.

c. Flexibilización del gasto

La flexibilización en los ingresos concuerda con una flexibilización en los gastos. En este ámbito conviene mencionar que en el caso chileno la Ley impone ciertas proporciones máximas de gastos por áreas, las cuales son usualmente transgredidas en base a una variedad de subterfugios legales.

5. TRANSFERENCIAS AUTOMATICAS, INCONDICIONADAS, ASIGNADAS MEDIANTE FORMULAS E INFORMADAS

Dada la importancia que tienen las transferencias del gobierno central a los municipios, debería esperarse que la mayoría de estas cumplan con los requisitos de ser: transparentes, incondicionadas, asignadas mediante fórmulas e informadas. Esta modalidad contribuye a la mayor descentralización y flexibilización financiera de los gobiernos municipales. Sin embargo, es obvio esperar, que en algunos casos el gobierno central tenga algunos objetivos más específicos para lograr con sus transferencias, en ese caso procederá la implementación de transferencias categóricas, co-financiadas o asignadas contra proyectos.

En todo caso, deberá cuidarse que las fórmulas de asignación mantengan niveles mínimos de equidad, ya que es uno de los objetivos más importantes de estas transferencias.

6. ADMINISTRACION DE PROGRAMAS SOCIALES

La importante proporción de recursos que los municipios deben destinar a la administración de programas sociales del gobierno central, constituyen en el caso chileno un importante problema. A partir de estimaciones iniciales, se calculó que los municipios destinan entre un 8 y un 18 por ciento de sus recursos a administrar programas del gobierno central (10 a 15 por ciento de los funcionarios). A pesar de que obviamente estos programas benefician a los vecinos de un municipio, ciertamente imponen un costo de menores recursos disponibles para programas localmente definidos, que teóricamente deberían generar mayor bienestar a igual costo.

El criterio que debería operar en estas condiciones es una adecuada compensación por estos gastos, o transformar gradualmente estos programas a fondos locales de desarrollo social.

Una situación muy similar ocurre con algunos servicios traspasados del gobierno central a los municipios. A pesar de haber tenido inicialmente un nivel de financiamiento adecuado, hoy en día los municipios subsidian financieramente en las tareas que antes emprendía el gobierno central a mayor costo.

Por lo tanto, el criterio debería ser la mantención del sistema de transferencias, que ha probado ser eficiente, pero incorporar a éste los aumentos de recursos canalizados actualmente por fondos discrecionales.

Igualmente, el gobierno central debería compensar a los municipios por la implementación de medidas de política que conlleven gastos adicionales.

Otro aspecto interesante se refiere al problema del derrame de beneficios a municipios vecinos. En el caso de Santiago, en 1993, se tenía que un 60% de los alumnos de educación básica y un 80% de los de media no provenía del área de este municipio. Por lo tanto,

se trata de un subsidio de Santiago a los municipios vecinos. Este hallazgo merece estudiarse más detenidamente, pues por otra parte, se sabe que los aportes ministeriales son mayores a comunas de mayor capacidad fiscal.

7. ENDEUDAMIENTO

Campbell (1991) sugiere que los déficits municipales no son una amenaza para la estabilidad macroeconómica de los países, por lo menos en los nueve países Latinoamericanos estudiados por él. Las mayores dificultades se presentan con los gobiernos estatales o provinciales.

La proposición que aquí se hace, significa posibilitar a los municipios a que tengan capacidad para emitir bonos de deuda pública. Este proceso significa que los municipios deben, previamente, identificar inversiones de capital que tengan un flujo de ingresos asegurados, el cual se origina en el pago por el uso del servicio que otorga. La emisión de bonos deberá cumplir con el complejo proceso de calificación de rentabilidad y riesgos, que realizan entidades privadas bajo estricta supervigilancia de la comisión pública que fiscaliza al sector financiero.

En una primera instancia, es posible pensar habilitar a los municipios que cumplan con ciertos indicadores de adecuado manejo fiscal.

Acciones necesarias que pueden merecer mayor reflexión:

8. ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACORDE

En los gráficos previos, ya se mostró la importancia creciente que tienen los derechos en el sistema de financiamiento municipal. En general, el financiamiento de los bienes públicos locales deberá seguir el principio del beneficio. El criterio de capacidad de pago se utiliza solamente en el caso chileno, como un mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal, el cual permite asegurar un mínimo de recursos para el funcionamiento de los municipios. En este caso, y en todos los sistemas de co-participación, deben buscarse fórmulas que efectivamente garanticen esos objetivos.

Del mismo modo, los costos (o co-financiamiento) de infraestructura y de congestión deben ser, idealmente, absorbidos por las personas que habitan en las áreas beneficiadas. Si no es así, se estará distorsionando la localización eficiente de los agentes a lo largo del territorio.

Bajo estos elementos, no tiene sentido fijar permisos de circulación vehicular en base al costo de los automóviles.

9. MAYOR Y MEJOR INFORMACION

Los supuestos de competencia intermunicipal, eficiencia y equidad están basados en un fenómeno que todavía está en desarrollo en Latinoamérica: información pública para el escrutinio público. Una buena parte de este desafío, recae sobre el gobierno central, pues se trata de un bien público nacional que no puede ser necesariamente manejado por los interesados.

El gobierno central debería entregar información básica sobre ingresos, gastos, endeudamiento, y costos de algunos servicios municipales estándares. También, indicadores de

resultados como rendimiento educacional, etc. De esta manera, al igual como existe un servicio de protección al consumidor de bienes privados, también debería existir información suficiente para que el votante medio pueda hacer sus opciones políticas con la mayor información posible. Desgraciadamente, el sistema político en general, no es capaz de producir información detallada y comparable.

10. CLARIDAD DE FUNCIONES

Este punto tiene relación con el anterior. Un factor que claramente limita la capacidad de escrutinio público para el votante medio, es la confusión de responsabilidades respecto de la provisión de ciertos servicios básicos que afectan su vida diaria. Esto es especialmente significativo, cuando se aprecia una tendencia en todo Latinoamérica de asignar nuevas responsabilidades a los municipios, las cuales trascienden a las funciones tradicionales de aseo, ornato, mantención de plazas, parques y veredas.

11. MAYOR INTERACCION CON EL SECTOR PRIVADO

En este ámbito cabe mencionar la importante potencialidad que tienen mecanismos tales como las concesiones, aportes de co-financiamiento y donaciones.

También podría incluirse en este punto la posibilidad de contratar servicios externos desde el sector privado.

Todos estos mecanismos pueden repercutir en mayores recursos para el sistema municipal, sin embargo, para que esto sea una realidad, la legislación debe dar las facultades correspondientes.

BIBLIOGRAFIA

BORJA, J. et.al (1989) Descentralización y democracia: Gobiernos locales en América Latina CLACSO/SUR/CEUMUT- Barcelona

CAMBELL, T. et.al. (1991) Decentralization to local government in LAC: Nacional strategies and local response in planning, spending and management Word Band. LAC Technical Departament. Regional Studies Program Report No. 5.

HARRIS, R. (1983) Centralization and decentralization in Latin America. en: Decentralization and development (1983) Rondinelli, D. & Cheema G. Sage Publications.

IRARRAZAVAL, I. (1992) (Coordinador) Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal. Docto. de Trabajo Nº 176. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

IRARRAZAVAL, I. (1993) (Editor) Desafíos de la descentralización. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

IRARRAZAVAL, I. y SCARPACI, J. (1994) Decentralizing a centralized state: Local government finance in Chile within the Latin American context. Mimeo. VPI&SU.

SHAH, A. (1990) The new fiscal federalism of Brazil. World Band Working Papers WPS 557.

VELIZ, C. (1980) The centralist tradition of Latin America. Priceton University Press, New Jersey.

VETTER, D. et.al. (1992) Chile: Subnational Government Finance. World Band. Energy and Infraestructure División. LAC Regional Office. Report No. 10580-CH.

WEISNER, E. (1992) Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Presidencia de la República.

WHEATON, S. (1993) Un desafío para la democracia Centro americana: Una agenda municipal. USAID-RHUDO/CA-ROCAP-FEMICA.

WINKLER, D. (1993) The design and administration fo intergovernmental transfers. World Bank. LAC Technical Department. Regional Studies Program Report Nº 29.

EL PATRIMONIO PROPIO MARCANDO EL RITMO DE LA DESCENTRALIZACION

Raúl Bagioli

83

Hoy la mayoría de los especialistas en materia de descentralización señalan que el **patrimonio propio** resulta ser un factor fundamental para cualquier proceso de descentralización. En esto coinciden no sólo aquellos entendidos que podrían calificarse como ortodoxos en lo que respecta a la doctrina de la descentralización, sea cual sea el calificativo que se le otorgue al proceso; descentralización política, administrativa, territorial, etc. El patrimonio propio es un factor que se encuentra presente en cada uno de ellos.

Es evidente la importancia que tiene, este componente es la base que se necesita para aplicar las atribuciones y cumplir con las funciones que le trasfieren al ente que se descentraliza. ¿Cómo podría un municipio velar por el aseo y ornato de la comuna, sin dinero para contratar el servicio?, resultaría imposible, es más la descentralización sin recursos para cumplir las funciones transferidas, resultaría casi un acto simbólico.

También cabe preguntarse el por qué resulta conveniente para los municipios contar con la posibilidad de tener libertad en las fuentes de ingresos o en el gasto, o bien en ambos. La razón se encuentra en la necesidad de buscar el mayor nivel de autonomía y garantizar una **autodeterminación y una autoadministración**, esto se logra con adecuado grado de independencia financiera, de lo contrario, la dependencia del Gobierno Central resulta ser muy alta y en consecuencia, muy bajo el grado de descentralización.

Así como el proceso de descentralización requiere de tres requisitos básicos, la personalidad jurídica propia, el patrimonio propio y la elección democrática de autoridades; el patrimonio propio requiere de tres componentes básicos:

Las fuentes de ingresos,
Los bienes y,
Las rentas que generen sus inversiones

De este modo debemos tratar de obtener una mayor solidez en el patrimonio, aunque no se puede desconocer que las fuentes de financiamiento son claves para la constitución del mismo, las cuales deben ser estables. Si bien no siempre se puede postular a obtener una total autonomía, por lo menos se puede postular una estabilidad en dichas fuentes.

Es así como podemos identificar dos principios en las fuentes de ingresos, la autonomía y la estabilidad o suficiencia. En el primero el ente descentralizado tiene, como su nombre lo indica, una alta autonomía, es decir, puede crear nuevas fuentes, suprimir otras, fijar tasas, determinar exenciones, etc. En el segundo caso, el ente descentralizado sólo tiene la certeza que los recursos que de allí provengan serán de su beneficio, teniendo a veces grados mínimos de ajustes en tasas.

Por lo general las fuentes de recursos suelen ser los tributos, los derechos y/o tasas y, también otros ingresos como multas, intereses, etc. Son las que otorgan la liquidez al sistema y de alguna forma, permiten ir midiendo que tan sano y descentralizado está resultando el proceso. También no cabe duda que el patrimonio propio en este contexto, marca el ritmo con que se descentraliza un país.

En Chile actualmente impera respecto de las fuentes, el criterio de estabilidad o suficiencia, tal es el caso de los tributos que son de beneficio municipal, en que se le asegura el beneficio de algunos tributos a los municipios, pero éstos no pueden fijar tasas, exenciones, etc. Sin embargo nace la inquietud, ¿existe plena estabilidad o seguridad al respecto?

Para lo anterior debemos remitirnos al número 20 del artículo 19 de la Constitución Política, que señala en su inciso tercero lo siguiente:

"Los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado"

De este modo se tiene en primer lugar que, todos los tributos son fiscales y por tanto no pueden ser asignados previamente a un fin determinado, se determina la esencia propia de un tributo, en el sentido que no se cobra contra la prestación de un servicio específico, el destino del mismo, en que se gaste dicho recurso no lo sabe de manera específica el contribuyente.

Sin embargo, para determinados casos existen excepciones, como se puede apreciar en el inciso cuarto que señala :

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo"

Como se desprende de este inciso, existe la posibilidad de aplicar el principio de estabilidad o suficiencia, para la conformación del patrimonio propio municipal o regional, permitiéndose que determinados tributos, puedan ser de beneficio regional o municipal.

Lo anterior, permite que lo que se recaude por concepto de un tributo que estuviera en tales circunstancias, pudiera ser ingresado a las arcas regionales o municipales. Para el caso del nivel municipal en Chile, estos tributos serían : El impuesto Territorial, los Permisos de Circulación de vehículos y las Patentes Municipales; en el caso regional aún no está claro.

Pero hay que considerar que estos recursos, como señala la constitución, sólo pueden ser empleados en obras de desarrollo, es decir inversión. ¿Qué ocurre entonces en el caso de los municipios? ¿Por qué los recursos que reciben por este concepto pueden ser empleados en gastos de operación?

La respuesta se encuentra en la disposición séptima transitoria de la constitución, la cual señala:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20 del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas"

Esta disposición permite que aquellos tributos que hayan sido de afectación a un destino determinado, desde antes de la plena vigencia de la Constitución, puedan seguir operando de la misma forma.

En el caso anterior se encuentran los tributos que se señalan en el Decreto Ley Nº 3.063 la Ley de Rentas Municipales, el cual es de 1979. En este Decreto Ley, se establece que serán de beneficio municipal el Impuesto Territorial, los Permisos de Circulación y las Patentes Municipales, que son precisamente los tres tributos que en estos momentos son de beneficio enteramente municipal.

Como los cuerpos legales que regulan tales tributos, DL 3.063 y Ley Nº 17.325 sobre Impuesto Territorial, son anteriores a la Constitución de 1980, se encuentran acogidas a la disposición séptima transitoria que se acaba de señalar y por tanto, los recursos que provienen de tales recursos pueden seguir aplicándose como las leyes respectivas lo señalan, es decir, pueden seguir empleándose no sólo en obras de desarrollo comunal, sino que también en gastos de operación, otros servicios, etc.

Desde este punto de vista, la estabilidad de las fuentes de ingresos del patrimonio propio municipal no son tan estables como parecen, ya que bastaría la expresa derogación de uno de las leyes señaladas, o bien la derogación de la disposición transitoria indicada, para que el patrimonio propio de las municipalidades prácticamente se acabe o sea inaplicable.

En efecto, hoy las municipalidades destinan cada vez menos recursos a inversión, la razón la constituyen los altos gastos que tienen en otras materias, por ejemplo si tomamos la estructura presupuestaria presentada en el manual de gestión municipal de SUBDERE, tenemos que las municipalidades no destinan más del 20,75% a inversión real y que los gastos de operación son el 50,88% de su presupuesto. Si a esto sumamos las transferencias corrientes con un 26,44% se tiene que en los últimos dos conceptos señalados se gasta el 77,32% del presupuesto municipal; obviamente no sería aplicable la disposición indicada, en orden a que los recursos provenientes de dichos tributos se inviertan. También cabe la pregunta, ¿en tal caso los gastos de operación serían cubiertos por recursos de asignación del gobierno central?, ¿volveríamos a sistemas centralizados que ya existieron?

En mi parecer nadie querría una situación de esta naturaleza, es preferible pensar que, por determinadas circunstancias se ha producido una situación anómala que en todo caso debe subsanarse ya que produce, por decirlo de algún modo, una situación incómoda para el normal desarrollo del proceso de descentralización en el ámbito municipal.

De acuerdo a lo anterior sería probablemente lo más adecuado, una modificación a la constitución, de tal modo de dejar abierta la posibilidad que los tributos de asignación

específica, como es el caso, puedan ser empleados tanto en gastos corrientes como en obras de desarrollo, tal situación en mi parecer debiera ser válido para el nivel municipal y regional, ya que además abre la posibilidad que se puedan destinar parte o la totalidad de algunos tributos al fortalecimiento del patrimonio municipal y otros a la conformación de las fuentes de ingresos del patrimonio regional.

Si esto no ocurriera, cualquier recurso proveniente de un tributo determinado debiera ser destinado a obras de desarrollo, lo cual si bien constituye una buena intención, no cabe duda que sería prácticamente inaplicable por razones de orden práctico. Ahora la forma en que se canalizaría tal recurso también no estaría ajena a complejidades, ya que si es recaudado por organismos no municipales, cabe preguntarse si se pueden entregar directamente al municipio o bien a través de programas específicos como el Programa de Mejoramiento Urbano u otro.

De este modo, lo mejor y quizás lo más práctico sería regularizar esta situación, otra situación lo puede constituir el velar por la eficiencia, ya que no cabe duda que una cifra que supere el 50% en gastos de operación resulta ser a mi parecer un indicador de eficiencia de gestión no muy positivo, por tanto, no sería los más adecuado que con la entrega de nuevos recursos dicho porcentaje aumentara, lo ideal sería que aumentara el porcentaje de inversión, no exactamente en forma directamente proporcional al aumento de ingresos, pero si de un modo discreto.

Lo anterior no se logra a través de una disposición como la indicada que en todo caso no se aplica, sino a través de ciertas orientaciones entregadas para mejorar la gestión y además, intentando solucionar el problema financiero que generan dos grandes grupos de gastos: los servicios traspasados (básicamente educación y salud) y los servicios a la comunidad, siendo estos últimos los más elevados, más que los servicios traspasados, situación que de algún modo debe ser mejorada en el futuro y, que en todo caso no corresponde tratar en este artículo.

Lo fundamental de este texto es hacer presente la situación un tanto irregular en que viven los municipios chilenos en relación a las fuentes de recursos en su patrimonio propio y la dificultad que se tiene si quisiéramos aumentar el patrimonio propio de los mismos a través de la afectación de ciertos tributos que no sean los señalados o bien, si quisiéramos regularizar la situación de las rentas municipales ordenándolas en un solo texto legal.

Finalmente resulta fundamental señalar el adecuado equilibrio que debe existir entre tres aspectos básicos, que inciden en el proceso de descentralización:

La transferencia de funciones.
El otorgamiento de atribuciones.
La capacidad patrimonial.

Estos factores son claves, un desequilibrio en éstos puede dañar seriamente el proceso, ninguno de los tres debe ser más avanzado de lo conveniente, un ejemplo de esto puede ser lo siguiente:

- Muchas funciones sin atribuciones y sin recursos suficientes, daña seriamente la relación municipio - comunidad.
- Atribuciones sin recursos suficientes, mostraría una falsa ineficiencia del municipio.
- Un elevado patrimonio sin niveles adecuados de atribuciones y de recursos humanos calificados, tampoco beneficia el proceso.

En todo caso cualquier desequilibrio tiene una consecuencia clara, un posible retroceso del proceso, un mayor centralismo encubierto.

Por tanto sin ser un fin en si mismo, el patrimonio propio y la descentralización fiscal, bajo una visión sistémica, este elemento es fundamental para el ritmo del proceso de descentralización. También implica los mayores riesgos, ya que junto a él cobran mayor atención en los niveles territoriales aspectos muy importantes para la administración pública, como la eficiencia, la modernización y la probidad administrativa.

LA GESTION GERENCIAL DE LAS COMUNIDADES LOCALES EN EL MUNDO DE HOY

Rodrigo Escobar

A manera de anticipo o avance de lo que, si tengo suerte, será mi intervención en el seminario internacional de Valdivia, el próximo mes de enero, sobre las realidades, urgencias y posibilidades de los nuevos municipios latinoamericanos, me permito presentar a continuación y en forma resumida, los puntos centrales de la exposición que, atendiendo la gentil invitación que se me hiciera por parte de sus organizadores, me propongo realizar en esa oportunidad:

1. NECESIDAD DE UNA NUEVA VISION DE LAS COMUNIDADES Y LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Como tantas veces se ha dicho, la ley general de la vida es la del cambio constante, entendido como continuidad en el cambio y cambio en la continuidad.

Continuidad creadora o creación continua, ininterrumpida e ininterrumpible. Particularmente, en el mundo de la vida de la especie creadora y destructora, de la creación destructiva y la destrucción creativa del progreso, de que hablara Schumpeter, co-creadora, como dijera Teilhard de Chardin, de la Creación, que habría sido dejada deliberadamente a medio hacer y como "**en obra negra**" por el Creador para que los seres humanos la prosiguiéramos, cada cual a su manera y según su leal saber y entender y su propia creatividad personal.

El hecho es que, en contraste con los demás seres vivos que viajan con nosotros por el universo a bordo de esta cápsula espacial que es el planeta de la vida, no somos iguales a nuestros antepasados, aunque sin duda no seríamos como somos sin "el pasado mayoritario" que heredáramos de ellos, por esa inexplicable combinación de acumulación e innovación, de continuación y de cambio, de continuidad y de ruptura y creación que constituye la unidad de continuidad creadora, o continuidad en la creación y creación en la continuidad, que es la historia de los hombres.

Esa realidad de nuestra historia como suma entrañable, profunda y casi indivisible de acumulación y de cambio explica la transformación permanente de las creaciones humanas,

como las instituciones que, como los hombres que las crearon no son ni pueden ser las mismas en el tiempo, así lleven los mismos nombres a lo largo de los años, en el curso del río histórico, en el cual nada es igual, como en el de Heráclito.

Es esa característica esencial de la naturaleza de las obras humanas la que hace que la única manera de percibir y conservar las instituciones hechas por los hombres como realidades vivas sea la de verlas, reconocerlas, tratarlas y vivirlas de verdad como creaciones vivientes y constantes, en vez de momificarlas en sus formas iniciales, como forzosamente ocurriría si las sacáramos de las aguas vitales de la historia.

La aceleración, la generalización y la profundización e intensificación de los cambios de todo género en la vida misma y en la organización y las actividades, los conocimientos, las creencias, las aspiraciones, los intereses y los valores de la sociedad durante el presente siglo, sin duda el de los tiempos, hace necesario volver a ver, releer y repensar, si no la totalidad de las creaciones humanas, al menos las más importantes.

Es imperativo ver de nuevo, con los ojos y las perspectivas del nuevo mundo de hoy y de mañana, las grandes instituciones sociales y dentro de ellas los conceptos y las figuras de **la nación, el estado, la sociedad y las comunidades y los gobiernos y administraciones locales**.

Sin tiempo para detenernos, como sería necesario y deseable hacerlo, en los detalles de la formidable evolución de esos conceptos y herramientas en las últimas décadas, y muy especialmente en la actual, me limitaré a recordar a la carrera y a grandes rasgos la crisis de transición que acusan hoy, en la medida en que pasamos del mundo de las naciones independientes, y más o menos cerradas del siglo XIX y parte de éste, al mundo de "la primera revolución global de la historia" de que da cuenta con razón el Club de Roma en su último informe, en creciente proceso de desnacionalización, transnacionalización y multinacionalización, de naciones abiertas e interdependientes. De los estados soberanos, soberbios, arrogantes, napoleónicos, que fueran objeto de la mayor exaltación que se recuerda, a los estados modestos, de que habla Michel Crozier, que tienen que ser cada vez más capaces de entenderse y acordarse entre ellos para forjar entre todos y con el concurso de todos el mínimo pero efectivo orden internacional que a todas luces demanda la globalización o universalización de hecho y sin derecho equivalente en que mal que bien estamos participando todos. De las sociedades más comunitarias que asociativas, en los términos de Tonies, a las sociedades civiles activas y creadoras de hoy. De las comunidades locales enclaustradas, conformistas, y estáticas del largo imperio de la cultura tradicional de minorías a los centros abiertos, cosmopolitas, empresariales y progresistas del mundo de la globalización.

2. LOS PERFILES DE LAS NUEVAS COMUNIDADES Y ADMINISTRACIONES MUNICIPALES

Contemplada desde el punto de vista esbozado en los párrafos anteriores, la figura del municipio, que crearan los romanos como órgano o instrumento para la **administración del statuquo** de los territorios que iban incorporando a su **imperium**, en el ejercicio de la mayor capacidad de incorporación hasta entonces conocida, como lo demostrara Momsen en su monumental historia de Roma, no podría ser vista en su forma primitiva, a no ser que pretendiéramos embalsamarla o convertirla en una especie de dinosaurio institucional antidiluviano extraviado en el mundo moderno, que por su misma naturaleza y por definición, se

91

distingue de los mundos que lo precedieran en el curso de los siglos por ser el mundo de la creación científica, tecnológica, económica y cultural permanente. El mundo del progreso, del desarrollo y del crecimiento. El de las expectativas crecientes, el mejoramiento continuo y el crecimiento sin límites, al menos hasta que se hicieron evidentes e incontrastables los limitantes naturales que señalaron el Club de Roma y el Mit en sus célebres informes de 1970 sobre "**los límites del crecimiento**".

Lejos de cualquier intento de congelación, por excesivo apego al pasado en el cual nacieran a la vida de las instituciones, para verlos a la luz de las nuevas realidades del mundo de hoy, saltan a la vista los perfiles propios que esos viejos conceptos, figuras y medios deben asumir para seguir teniendo vigencia efectiva y capacidad de respuesta a las nuevas demandas de los tiempos. Pasando del municipio cerrado de los equilibrios estáticos y los órdenes estables del status y los gobiernos y administraciones de mantenimiento dentro del **statuquo**, a los municipios y gobiernos y administraciones municipales, empresariales y gerenciales, promotores, impulsores, conductores y coordinadores de la "la creación colectiva" del desarrollo, de que habla Francois Perroux. De las comunidades fundadas en meras alianzas para la sola supervivencia, a las comunidades concebidas para la promoción, el cultivo y el fomento de las posibilidades de todos los seres humanos que hacen parte de ellas en todos los campos de sus vidas. De los centros locales propios y representativos de las culturas rurales tradicionales a "las ciudades en marcha" que Toynbee considerara típicos de la era industrial y a las nuevas ciudades globales de la tercera ola de Tofler y la explosión audiovisual de Marshall McLuhan y de las múltiples revoluciones tecnológicas que han dado lugar a lo que algunos han llamado el **postfordismo**.

Sin que ello quiera decir, sin embargo, que haya que saltar del municipio concebido y organizado para la conservación a ultranza de un **statuquo** considerado como único, donde se trate de repetir, reproducir o perpetuar un pasado estimado como ejemplar, a un desarrollismo y un modernismo exagerados, montados sobre la idealización e idolatría del cambio por el cambio y el desarrollo por el desarrollo mismo. Como podemos apreciarlo en la década del gran inventario, como sin duda es la última década del siglo de la más variada e intensa experimentación que registra la historia, en el cual se ensayaron todas las grandes utopías de los pueblos, desde la del capitalismo salvaje de los primeros años del siglo, hasta el llamado socialismo real del marxismo-leninismo-stalinismo, que se derrumbara como un castillo de naipes bajo el soplo de la frustración y la inconformidad de los pueblos, pasando por los fascismos, nazismos, populismos, integrismos, fundamentalismos y autoritarismos de todos los pelambres. Sino a buscar "el justo medio" que siempre buscaron los sabios de Grecia. Que al término del balance de lo que nos dejan los sueños y los realismos desmesurados de esta centuria febril y en vísperas, ya, del primer siglo del tercer milenio de la civilización más universal conocida hasta ahora, parece insinuarse y esbozarse en los conceptos y valores del DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. Que por cierto están aún por precisar, definir, divulgar y hacer operativos en la plenitud y la riqueza de sus posibilidades para llenar y superar los vacíos abiertos por la fatiga y el agotamiento de las distintas ideologías, y que de seguro se elaborarán con significativos aportes de las ciencias y las artes de la vida, como la biología, la ecología, la etología, la historia, la filosofía, la antropología, la psicología, la ética y el derecho, y ya no tanto de la física y ciertamente más de la física cuántica que de la newtoniana, y la literatura, como han comenzado a ponerlo de presente la etología en general y la etología humana, la economía alternativa y la evolutiva.

Lo cierto es que si el rumbo de la historia pareció abandonar hasta hace poco tiempo a los centros locales para fundarse en las naciones, todos los caminos semejan conducir hoy hacia ellos. Comenzando por el de la indispensable e ineludible reestructuración del estado, que en todas partes tendió a volverse, como lo anotara Daniel Bell, "demasiado grande para hacer bien las cosas pequeñas pero vitales de cada día para los asociados y demasiado pequeño para hacer bien también las cosas cada día más grandes que a todas luces necesitan las sociedades crecientes de nuestro tiempo". Y siguiendo con el que abrieran la explosión de las demandas de participación, inmediatez, claridad, eficiencia, y el cansancio con la intermediación, la burocratización, la representación y el formalismo de las viejas democracias representativas y "las repúblicas aéreas" de las cuales se quejara el Libertador al final de sus días.

Y terminado con la creación de las condiciones necesarias y suficientes para poner en marcha a la vez la participación y la eficacia, la solidaridad y la competitividad, la equidad y el crecimiento, la transparencia y la agilidad, la creatividad y la productividad, la evaluación y el control de los resultados. Para no citar sino algunos de los valores apreciados y apetecidos ciertamente más alcanzables a escala de la ciudad nueva que a la de la nación.

El hecho es que, vista con esos ojos, resulta tan clara y radiante como la luz del día en la "Región más transparente del aire", en el mundo inverosímil del trópico ecuatorial, que los antiguos municipios siguen siendo unidades comunes o comunidades de convivencia de los miembros de un grupo humano entre sí y del grupo con la naturaleza, surgidas de la asociación primaria o elemental, del "ajuntamiento" de las familias en torno al ayuntamiento o el centro que les sirve de común punto de proyección y de apoyo, pero son además centros de desarrollo humano en todos los campos de la vida y puntos de encuentro con el mundo exterior y de incorporación de los vecinos a la red universal, cada día más densa y minuciosa, de medios de comunicación y de transporte y flujos del creciente intercambio planetario de información, bienes, servicios, ideas y valores.

Como si se estuviera produciendo una especie de desplazamiento de los centros de la atención y la actividad, si no de la vida misma de las sociedades humanas, de las naciones a las regiones y al mundo, por un lado, y a las comunidades locales, por el otro. Y como si ese complejo movimiento tendiera a concretarse en la conformación de organizaciones multi y extranacionales, como las que han venido creándose para enmarcar la nueva vida regional e internacional y la revitalización, modernización y desarrollo de las democracias locales.

Desplazamiento que tiende a extenderse, también, a los campos de la economía y de la cultura, como semeja comprobarlo el interesante estudio de Michael Porter sobre "**la ventaja competitiva de las naciones**", al establecer que en último término dicha ventaja es más la que logran construir los grupos empresariales asociados en sectores afines o complementarios sobre un espacio físico, cultural, económico, tecnológico y empresarial común, como supieron hacerlo en su tiempo las empresas de la industria automotriz norteamericana en Detroit y las empresas post-industriales de la micro-electrónica, la informática y la computación en el Sillicon Valley, que las que logren forjar las naciones propiamente dichas, sin duda también importantes, pero si se quiere menos determinantes a la postre, o, como suele decirse popularmente, "**a la hora de la verdad**", que es la de la confrontación en la guerra de nuestro tiempo, que es la guerra del comercio internacional.

Resumiendo, los rasgos más característicos, distintos y representativos de las comunidades locales del último decenio del siglo XX y de las vísperas del siglo XXI, podríamos

93

destacar en la siguiente forma sus perfiles más propios, tratando de contrastarlos con los de las comunidades locales tradicionales que las antecedieran en el tiempo:

La comunidad local de hoy es, como fuera también la tradicional y como lo será sin duda, también, la del futuro, **una asociación de grupos de seres humanos que se unen para vivir, laborar y operar los unos con los otros, es decir, para convivir, cooperar y colaborar, con el fin de sobrevivir, ser más y crecer juntos como seres humanos en todos los campos de la vida, dentro de un espacio territorial determinado.** Comunidad cada día más compleja, que en el mundo empresarial de hoy podríamos definir como **la empresa de las empresas de la convivencia civilizada y el desarrollo humano sostenible y sostenido de sus asociados.**

Como unidad territorial común, la comunidad local debe sentirse responsable del mejor conocimiento, la mejor preservación y el mejor aprovechamiento del medio y los recursos naturales que, de hecho, constituyen la base misma, la fuente y el marco material de la vida social. Con plena conciencia de la responsabilidad **común** que tienen sus miembros, como partícipes de la comunidad de depositarios y guardianes de la porción única, irrepetible, irreemplazable e intransferible de naturaleza, de cosmos o de universo que, de alguna manera, les ha confiado la especie humana a su celo y responsabilidad.

Como asociación de familias que se unen para construir entre todas las bases mismas de su supervivencia y de su desarrollo, la comunidad local constituye, sin duda, la mayor unidad y el más amplio y rico espacio de convivencia, solidaridad y cooperación de la sociedad, que como la familia, la escuela y los centros de atención de la salud hace parte del sistema, la red o urdimbre de las **relaciones de ayuda** que, como la sostuviera Carl Rogers, les sirven de fundamento a todas las sociedades humanas.

Como lo comprendieron y vivieron los griegos con su proverbial lucidez, la comunidad y la sociedad civil de la **polis** conforman el espacio más propicio, si no el único, **de la democracia local**. La tierra más fértil para el cultivo de las virtudes cívicas y los valores ciudadanos. La primera de las escuelas, donde **la paideia** complementaria y refuerza el papel de **la politeia** para la formación de los demócratas, la edificación de las bases de la autogobernabilidad democrática y el aprendizaje del reconocimiento del otro y el respeto al derecho ajeno, que ciertamente es la paz, como lo sostuviera Benito Juárez.

La comunidad humana local es igualmente la mayor unidad común de la salud de todos, la salud del pueblo, o salud pública.

Finalmente, la comunidad vista y vivida como la empresa madre de las muy diversas empresas indispensables para la promoción, el cultivo y el fomento de la calidad de la vida de sus miembros, la comunidad local de hoy tiene que concebirse, diseñarse, organizarse y gobernarse como **una gran alianza empresarial permanente para el desarrollo humano sostenible y sostenido de la totalidad del ser humano y de todos los seres humanos que viven sobre su suelo**. Ayudándoles a cultivar sus mejores posibilidades

de realización, de ascenso y de avance en la escala ilimitada de los hombres. Y contribuyendo a la creación de las condiciones que les permitan aprender a asociarse y a cooperar, pero también a tramitar pacíficamente sus diferencias y desacuerdos, siguiendo la consigna del "**no violencia, sí conflictos**" del filósofo español Fernando Savater.

3. LOS ALCALDES EMPRESARIOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Tan significativa evolución explica que hoy tengamos que afrontar el reto y el imperativo histórico ineludible de pasar DE LOS ALCALDES BUROCRATAS DEL MANTENIMIENTO A LOS ALCALDES EMPRESARIOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y SOSTENIDO.

De los alcaldes del **statuquo** a los alcaldes del **crecimiento**. Del imperio de las rutinas y las formas a los esquemas modernos de la empresa y de la gerencia, como los de "**la administración por objetivos**" y la eficiencia gerencial de Peter Drucker y "**la búsqueda de la excelencia**", "**la calidad total**" y "**el mejoramiento continuo**" de otros autores. Del alcalde señorial y dominante al alcalde promotor, impulsor y animador. Más próximo al **entrepreneur** de Schumpeter que al déspota local de otras épocas, que como tal tiene la misión y el papel de gran motor y cultivador de los potenciales humanos de la comunidad confiada a su cuidado.

Alcalde "**entrepreneur**", promotor y empresario de las múltiples empresas del desarrollo humano sostenible de los miembros de su comunidad, que como tal tendrá que entenderse y concertar su acción con las demás empresas del espacio sujeto a su jurisdicción.

4. EXPERIENCIAS PERSONALES EN LOS CAMPOS DE LA CONCERTACION EMPRESARIAL Y LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Como lo intentara yo mismo como Alcalde de Santiago de Cali, la tercera ciudad de Colombia, entre el 28 de septiembre de 1978 y el 30 de septiembre de 1981, acordando con los diversos sectores de la comunidad su mejor participación en el estudio de la situación y de los problemas y en la búsqueda, la identificación, la definición y la ejecución de las mejores alternativas del futuro de la ciudad. Hasta lograr los mejores aportes de todos en la formulación, la adopción y la puesta en marcha del plan de desarrollo. En la construcción y operación de la mejor infraestructura recreacional de los centros urbanos de Colombia. En la racionalización del transporte de carga. En la construcción de vivienda de interés social. En la promoción del trabajo creador y productivo. En la organización del procesamiento de la carne. En el mejoramiento del tránsito vehicular. En la renovación urbana. Y en el fomento del civismo, la ética ciudadana y el espíritu público de los caleños.

Y como quise ayudar a hacerlo en otras ciudades de Colombia y otros países, apelando a técnicas tan diversas de motivación y participación comunitaria y concertación empresarial, como la investigación participativa. Los talleres para la reconstrucción de la historia oral. La aplicación de los métodos y enfoques de la prospectiva a la definición colectiva de la comunidad deseable y deseada. La planeación estratégica participante. La formación de líderes y la construcción de equipos que los americanos denominan "team building". La adopción del presupuesto por programas. La sustitución del viejo y anticuado control previo por el control posterior, operacional y de resultados. La creación de los órganos, los espacios y los instrumen-

015

tos institucionales más apropiados para la promoción de la conciencia, la animación y movilización de la ciudadanía. La dirección eficiente y efectiva del gobierno. La administración y la concertación de los diversos actores sociales en la edificación de la ciudad querida. Y, desde luego, el fortalecimiento del estado, del gobierno, la autogobernabilidad, la democracia y la desregulación, la desconcentración, la descentralización, la privatización social o la socialización privada y la desburocratización o "adhocratización" y flexibilización de las administraciones públicas locales propiamente dichas. Y sobre todo, la construcción y reconstrucción de las comunidades y sociedades civiles, a través de la promoción y el fomento de la creatividad social en todas sus expresiones y modalidades y el apoyo a la creación de los órganos de la nueva solidaridad creadora del desarrollo integral de los pueblos, como las asociaciones de vecinos; las ligas de propietarios, usuarios y arrendatarios; los gremios de profesionales y productores; las sociedades de interés cívico y las cooperativas, las empresas de distinta índole y los organismos no gubernamentales. Para lo cual se requiere una clara visión de la sociedad abierta y activa, de los cuales han hablado Popper y Etzioni, una estrategia coherente, un eficaz programa de promoción efectiva y una eficiente "**ingeniería social**" (como la llamara Lenin) y, desde luego, una decidida voluntad política de construcción de la nueva sociedad, que por definición será, a su vez, la constructora y la dueña y señora del gobierno y la democracia local y la única capaz de ponerlos y mantenerlos de verdad al servicio consciente, responsable, leal y adecuado de la totalidad de sus miembros.

Como intentaré mostrarlo en forma práctica y concreta en el encuentro, en buena hora organizado por la Corporación de Promoción Universitaria, la Universidad Austral de Chile, la AID, la Fundación Konrad Adenauer, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Agencia Española de Cooperación Internacional, para ayudarnos a encontrar, con las luces y el apoyo de todos, los caminos de la renovación de nuestras comunidades municipales tradicionales que nos permitan seguir avanzando hacia la meta del desarrollo humano sostenible y sostenido que tenemos el compromiso de lograr con nuestros antepasados y con nuestros hijos.

GESTION GERENCIAL MUNICIPAL

Daniel García

97

La gerencia municipal es, en primer lugar y fundamentalmente, una actuación política y administrativa del Gobierno Local, encabezado por el Alcalde y los Concejales. Esto determina una gestión general de los asuntos públicos locales -municipales- en el marco de la constitución y las leyes.

Unas y otras, dentro de un sistema político democrático, nos llevan a plantear un primer punto de nuestra delimitación de la cuestión: la gestión "gerencial" municipal se expresa en su esencia **política** como una **gestión democrática**. Esto en su concepción, en sus objetivos, en sus metas, como en sus métodos y estilos.

Por otro lado, esta primera demarcación del problema debe ser complementada con un señalamiento que, a pesar de su obviedad, no siempre es asumido y traducido en la práctica con la necesaria congruencia: la gestión democrática municipal no puede ser disociada de la gestión democrática general del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, si les hubiere; por consiguiente, hacemos referencia a un tipo de gestión pública amparada en la coordinación de esfuerzos y de recursos entre las diferentes administraciones. Se trata, en definitiva, de una gestión "gerencial" coordinada dentro del Estado, sobre la base del respeto a los **ámbitos** de **autonomía y competencias** de las distintas administraciones y el recurso permanente al principio y obligación de la solidaridad que debe imperar en la gestión democrática, tanto social como territorialmente.

En síntesis, en los párrafos siguientes vamos a expresar una serie de consideraciones sobre la cuestión central de este módulo temático, que estarán sustentadas en los tres supuestos anteriormente enunciados.

Se trata, o debiera tratarse, de: una gestión **democrática** de la vida municipal y, consiguientemente, **democratizadora**; situada en el contexto de la gestión estatal general igualmente **democrática**, y; se asienta en un proceso, forma y prácticas de gestión **coordinada y solidaria**.

Al mismo tiempo, es necesario resaltar que los principales planteamientos pretendemos que sean asumidos desde la perspectiva de la situación centroamericana y de los principales procesos de descentralización que se están produciendo en la mayoría de los países centroamericanos y, desde luego, dentro de la óptica desde la cual el Programa Desarrollo Municipal en Centro América, DEMUCA, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, contribuye a reforzar y consolidar.

La Gerencia Municipal

La elección de las autoridades municipales en el marco de los procesos electorales democráticos, separadas de los procesos electorales generales o nacionales, debiera establecer el primer núcleo de referencia para perfilar una clara, propia, objetiva y distinta caracterización de los asuntos locales y de la responsabilidad genuina que en los asuntos compete al Alcalde y al Concejo Municipal.

Este fenómeno democrático y electoral es lo que convierte a este núcleo político en un centro de alta gerencia, en el cual se concentra la principal responsabilidad del gobierno y gestión municipal, al que corresponde la proyección del municipio y de sus transformaciones en el tiempo de gobierno.

1. GOBIERNOS LOCALES, AUTONOMIA Y GESTION MUNICIPAL

Los dos primeros elementos, gobiernos locales y autonomía, dentro de un sistema democrático se perciben como estrechamente unidos; la tercera, la gestión municipal, se deriva consecuente e inmediatamente de ambos fenómenos.

Sin embargo, para que esa trilogía cumpla cabal y oportunamente los efectos esperados, se requiere el consenso de otro gran elemento: la **congruencia**. ¿De qué o de quién? En primer lugar, del sistema político democrático en su conjunto, y, en segundo lugar, de la constitución y las leyes, que no sólo deben amparar y fortalecer crecientemente la gestión democrática de los asuntos locales, sino que, además, debiera prever los mecanismos de fiscalización y apremio para que sus previsiones sean cumplidas sistemáticamente por todos, principalmente por los representantes de los poderes centrales, reacios siempre a transferir recursos, competencias y con ello, a respetar la particularidad de los procesos democráticos y la gestión administrativa de los municipios.

En este sentido, la autonomía municipal debe ser auténtica y efectiva, sin más limitaciones que las que establecen la constitución y las leyes. Y, en ellas, o en cualquier caso, lo que determina el principio de solidaridad y de coordinación general de los asuntos del Estado.

Por ello, también, y para que se produzcan efectivamente las previsiones y expectativas de la autonomía, ésta debe gozar de:

- una garantía de recursos financieros suficientes (propios o de participación proporcional y equilibrada en los recursos del Estado),

- capacidad técnica y administrativa de sus estructuras de gestión. Lo cual implica acceso a las diferentes fuentes de preparación y capacitación de los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos.

Esto no debiera estar separado de la participación directa de los gobiernos locales y de sus órganos de representación general -la asociación de municipios- en la definición y gestión de los programas de capacitación y asesoría municipal.

2. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y SU GESTION

A nadie se le escapa que los servicios públicos son por su propia denominación, de interés y responsabilidad pública. Por lo tanto, compete a entidades públicas velar por su prestación y adecuada gestión.

Consiguientemente, corresponde a las autoridades municipales, los gobiernos locales, la competencia de la prestación y gestión de los servicios públicos municipales.

Que los servicios públicos fueran un asunto privado sería, en principio, una contradicción en los términos y, en segundo lugar, una incongruencia flagrante del sistema democrático: establecer instituciones y elegir autoridades para gobernar y gestionar los asuntos públicos y, por otro lado, transferir esas competencias al sector privado, es decir, privatizar competencias y responsabilidades públicas. Tal y como pareciera interpretarse de ciertos planteamientos aquí y allá, que suelen establecer una relación directa de Descentralización y Privatización.

Permítanme señalar algo más: lo anterior sería especialmente incongruente, en aquellas sociedades atravesadas vertebralmente por situaciones de desigualdad social, pobreza estructural, marginalidad y notable acumulación histórica de insolidaridad social, nacional e internacional.

Dicho lo cual, no sólo existe reparo alguno, sino que, por el contrario, es conveniente que los "gerentes" municipales, el Alcalde y los Concejales, ponderen adecuadamente las distintas formas de gestión de los servicios públicos, formas directas e indirectas de gestión de los servicios públicos, entre estas últimas, la concesión o el contrato con entidades privadas.

2.1. Privatización de Gestión Municipal y Desarrollo del Mercado

Frecuentemente, se escucha plantear la privatización de los servicios públicos (sic), no ya la simple gestión de los mismos, como la gran panacea, para resolver oportuna y eficientemente la satisfacción de esas necesidades colectivas y de interés público.

Por supuesto, se trata, suponemos, de aquellos que parten de una realidad que muy poco se corresponde con la existente en Centroamérica y, muy probablemente, en muchas otras áreas de América Latina. Es decir, la existencia de un mercado ampliamente desarrollado, dinámico y competitivo, donde lo que abunda es la capacidad y eficiencia empresarial.

No vamos a negar, ni mucho menos, la existencia de ese tipo de empresas, pero ni abundan ni generalmente se han especializado en gestión de servicios públicos.

Por otra parte, si exceptuamos las ciudades-capital y unas dos o tres más por país, los demás municipios, y estamos hablando de más del 90 por ciento en Centroamérica, carecen de las condiciones económicas y sociales para hacer atractiva una intervención de empresas privadas, si las hubiere.

Ciertamente, si de lo que se trata es de dar una respuesta a los graves problemas de pobreza, desempleo y marginalidad, promoviendo formas asociativas, cooperativas o

empresas, para concederles la gestión total o parcial de los servicios públicos, podría ser una iniciativa de gran espíritu gerencial y de congruencia democrática: atender graves problemas sociales y garantizar la adecuada prestación y gestión de los servicios públicos.

2.2. Gestión Municipal y Participación Ciudadana

Uno de los aspectos que sí debieran considerarse en la gestión municipal es la participación ciudadana, particularmente en las condiciones y procesos políticos y sociales de Centroamérica.

Por un lado, la participación activa, consiente y crítica de la ciudadanía, se encuentra estrechamente vinculada a la consolidación de las incipientes democracias, así como a la ampliación y profundización de los procesos de democratización social y territorial.

Por otra parte, las graves penurias de recursos a las que se enfrentan la mayor parte de los gobiernos locales en su gestión municipal, obliga a promover y conjugar una relación estratégica y de cooperación efectiva entre esos gobiernos y los ciudadanos, las comunidades, promoviendo y coordinando la descentralización de los asuntos municipales y comunitarios. Esto porque, incluso, no es raro encontrarse una superposición de las estructuras municipales, por sobre las características étnicas culturales o más propiamente local-comunitarias en la relación habitantes-territorios.

He ahí, por tanto, un desafío más a la alta gerencia municipal y, si se prefiere, también nacional. Esta gerencia municipal debiera promover, propiciar y coordinar la creación y/o fortalecimiento de comités u otras formas de participación de las comunidades municipales en la planificación y gestión de sus asuntos, ya sea en una perspectiva sectorial o territorial, tal y como lo contemplan incluso las Constituciones, las leyes y los Códigos Municipales.

3. LA COOPERACION INTERMUNICIPAL Y LOS CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO

También aquí las leyes y Códigos Municipales contemplan, por lo general, la asociación de municipios para atender sus asuntos de administración y para la gestión de actividades relacionadas con los servicios públicos (agua, residuos sólidos, mataderos, etc.) o para desarrollar iniciativas de desarrollo conjunto que responden a desafíos comunes y a la generación de condiciones para una gestión de economías de escala o el mejor aprovechamiento de sus recursos.

Dentro de la misma tesitura, y en especial para estimular planes integrados de planificación local, regional o nacional, se sitúan los Consejos Regionales de Desarrollo.

Estos, como cualquier entidad de gestión pública intermunicipal que se pudiera instituir, según los casos, no debe ser ajena a la lógica y a las prácticas políticas y democráticas. Es decir, estas entidades locales supramunicipales, de planificación o ejecución de asuntos públicos o de interés público definido, deben estar constituidas esencialmente, y a su nivel más alto, por los representantes de los gobiernos municipales y servir, al mismo tiempo, de pretexto e instrumento para lograr una activa participación ciudadana, pero **no** para sustituir o **"ningunear"** a los organismos de gobierno democrático. Sí debieran, por el contrario, servir para "corregir" los despropósitos sociales, económicos o culturales que ha provocado el sistema

histórico de distribución territorial en cada país o entre países; al menos cuando en la dinámica política de tales países no se contempla la revisión congruente y racional de esas situaciones.

De la misma manera, tanto la Cooperación Intermunicipal como los Consejos Regionales de Desarrollo debieran incorporar, en el caso Centroamericano, la necesidad de promover la integración social y económica del Istmo.

Desde luego, estas modalidades de gestión, en su más genuino espíritu democrático, debieran servir para establecer práctica, estilos y actitudes que conduzcan a una articulación e integración equilibrada y solidaria de la nación o de la región.

¿Cómo hacer realidad estas ideas o deseos? Se trata, evidentemente, de un quehacer de alta gerencia por parte de los responsables políticos y sus equipos técnicos de las municipalidades. Resulta, al mismo tiempo, fácilmente constatable, que no existe la capacidad "gerencial" suficiente en esos núcleos de gobierno para avanzar sin más hacia esos objetivos y sus diferentes metas.

Y ahí está la tentación: promover y crear órganos y mecanismos sustitutorios, generalmente por parte del poder central y de sus instituciones, "superando", así, en una perspectiva regresiva, las deficiencias estructurales, culturales o técnicas, de los sistemas democráticos vigentes o procesos de consolidación.

Por ello, debiera pensarse en que la capacidad técnica y financiera de las entidades estatales nacionales o de los organismos de cooperación internacional cuando están presentes, debe sumarse a esos espacios o mecanismos de coordinación con el propósito básico de apuntalar y elevar la capacidad de las entidades de poder local o supliendo los vacíos dentro del principio y el deber de solidaridad nacional, pero siempre respetando escrupulosamente el ejercicio constitucional y legal de la autonomía municipal o intermunicipal.

4. EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO HUMANO

Si toda esta alharaca de la descentralización, del fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales, del Régimen Municipal, en América Latina y en el mundo en general no sirve o no contribuye decisivamente al empeño de crear sociedades más justas y solidarias, estaríamos de nuevo ante otra mala jugada del conceptualismo o la neoescolástica de las ciencias sociales y políticas.

Por eso, en el horizonte de la gestión municipal, habrá que colocar el desarrollo humano, sostenible, la calidad de vida y no en el crecimiento como tal; aunque tengo muy serias dudas que sin crecimiento puedan alcanzarse aquellos otros objetivos. Claro, habrá que preguntarse por dónde y cómo crecer y algunas otras cuestiones.

Por eso, el Municipio como Promotor del Desarrollo Humano, es un objetivo-meta que habrá que proponerse aquí y allá si de verdad nos suponemos con suficientes dosis de congruencia en nuestros discursos o en los discursos de la clase política y del funcionamiento general del sistema político democrático.

Pero es, sobre todo, un recurso metodológico para concebir y aplicar una gestión democrática de los asuntos locales, en cuyo horizonte se inscribe la **cotidianidad**, ahí donde se funde creativa y políticamente, lo público y lo privado. Ahí donde se funde, también, y se crea una relación fructífera entre sociedad civil y Estado.

Por ello mismo, el Municipio en tal concepción, debe contemplarse como un espacio de coordinación, de participación ciudadana efectiva y de aplicación congruente de todas las

previsiones y expectativas de las instituciones, de los funcionarios técnicos y administrativos del Estado.

Sin ello, mal que pese, ni en Centroamérica ni en otras áreas, la paz y la democracia podrán ser firmes y duraderas.

SERVICIOS PUBLICOS CON GESTION PRIVADA
El caso de Buenos Aires

Isidoro Felcman

104

1. ¿POR QUE LA GESTION PRIVADA?

En febrero de 1990 se inició en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires el programa de privatizaciones y concesiones, como parte de la reforma del Estado Municipal y de la drástica reducción del gasto público, acorde a la aplicación de la Ley 23.696 de Reforma del Estado en el ámbito nacional.

La crisis económica y social que afecta al país obligó a la comuna metropolitana a encarar la transformación profunda del estado macrocéfalo, endeudado y desvinculado de sus funciones básicas.

La Municipalidad es en ese sentido la primera jurisdicción que, junto al Estado Nacional, enfrenta en forma paralela la necesidad de reformar estructuralmente al Estado en los ámbitos jurídico-político, administrativo, económico y en su relación con el vecino.

Recuperar el papel original del Estado Municipal, asumiendo funciones indelegables, como desarrollar políticas sanitarias, educativas, culturales y de acción social, en forma global y participativa, no es posible en el marco del desborde administrativo y la participación nula del vecino.

El vecino es indispensable para comprometer al funcionario, al futuro adjudicatario o al simple agente, a cumplir su función en forma ágil, responsable y respetuosa.

La idea de una ciudad desde todos tiene como protagonista al ciudadano convertido en actor que ayude a cumplir los planes emprendidos desde su compromiso, su amor por la ciudad, la recuperación de su cultura barrial y la preservación del patrimonio urbano.

Un vecino que aporte ideas y vuelque propuestas orgánicamente, a través de los consejos vecinales de la ciudad. Un vecino que pase de la queja al control.

El capital privado, por su parte, se incorpora como un prestador de servicios que al tiempo que se encarga de funciones que hasta ahora venía cumpliendo el Estado con dificultades y pocos recursos, haga buenos negocios con una rentabilidad regular y estable.

La nueva corriente inversora, sobre la base de proyectos viables a corto y mediano plazo, aportará la eficiencia, autocontrol, generación de riqueza, descentralización administrativa y tecnología que hacen falta.

En los primeros cuatro años
SE VOLCARA UNA INVERSION DE 500 MILLONES DE DOLARES EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS

Las licitaciones en las que se interesaron 250 empresas crearán diez mil puestos fijos de trabajo, que permitirán eliminar alrededor de 1.200 millones de dólares de deuda externa que pesan sobre la Ciudad.

La concesión de los 22 rubros del programa de Concesiones y Privatizaciones en el que tomaron parte 245 empresas, a través de la compra de memorias descriptivas y pliegos de condiciones, volcará una inversión total en infraestructura y servicios urbanos de un monto cercano a los 500 millones de dólares, en los primeros cuatro años.

Solamente el rubro **Autopistas y vías rápidas de tránsito** requerirá una inversión de 300 millones de dólares, al tiempo que a través de esta licitación se recuperarán 1.200 millones de la misma moneda de deuda externa de la ciudad, lo que permitirá liberar la cuota de coparticipación federal de la Comuna.

Asimismo, la adjudicación de los rubros que componen la primera y la segunda etapa crearán 10.000 nuevos puestos fijos de trabajo y 20.000 puestos más en forma indirecta, a través de entidades gremiales que tomarán a su cargo tareas de administración y mantenimiento.

Las dos primeras adjudicaciones firmadas el 1º de octubre de 1990 correspondieron a los rubros control de Estacionamiento y Sanción de Faltas en micro y macrocentro, y Control Técnico de Vehículos.

2. MECANISMO DE SISTEMA DE PRIVATIZACIONES

Características Generales

Participación

Empresas
Consorcios
Unión de empresas (UTE)

Modalidades

Privatización por concesión mediante el mecanismo de licitación directa e indirecta.

Empresas de propiedad Participada (EPP); concesión de un servicio a una sociedad formada por cooperativas de empleados, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional.

Resultado

Prestación de un servicio
+
Construcción de infraestructura
+
Mantenimiento

Casi el 100% del programa está compuesto por concesiones

No es privatización a través de venta
La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no enajena su patrimonio
Mejora su rol de conducción y control de gestión
Se recibe a cambio el pago de un canon
Los bienes comunales vuelven a sus manos mejoradas

Dos etapas para la concesión definitiva

Etapa preclasificatoria

Sobre la propuesta seleccionada, adecuada a las necesidades del municipio, se elabora el pliego de bases y condiciones definitivo.

Las ofertas finales se presentan en dos paquetes, sobre nº 1, con el proyecto técnico, y sobre nº 2, con oferta económica y canon.

Se formaliza la apertura de sobres nº 1 y preclasifican los oferentes que superen el puntaje mínimo establecido por rubro.

Etapa de adjudicación

Cumplidos los plazos legales de impugnación se abre el sobre nº2 de los oferentes preclasificados.

Se evalúan los detalles de la inversión, tarifario y canon. La oferta considerada de interés público tiene un puntaje preferencial.

Se define adjudicación, se firma el contrato.

La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires es el primer Estado que optó por este mecanismo de consulta previa, ajustándose a los lineamentos de la ley Dromi.

3. DE LOS PROBLEMAS A LAS SOLUCIONES

Indice de rubros

a. Hacia un reordenamiento integral del tránsito en Buenos Aires
Control de estacionamiento y sanción de faltas en macro y micro centro

PROBLEMAS

No hay lugares disponibles para estacionar

Predominan situaciones peligrosas : doble fila, veredas ocupadas, obstrucción de entradas de garages.

El mal estacionamiento dificulta la limpieza de las calles.

Se estaciona lejos de los lugares adonde se dirige el interesado

SOLUCIONES

Remodelación de playas en el radio del micro-centro.

2.700 nuevos espacios para estacionar a través de parquímetros y máquinas tickeadoras, despejándolos hacia el macro-centro.

Las grúas accionarán en el micro- centro y el bloqueo con cepos de autos mal estacionados en el macro-centro.

Rigurosos controles para quienes no respetan las normas de tránsito.

Pago voluntario de las actas de infracción en la cabina de control más cercana.

El labrado de actas de infracción será competencia de funcionarios policiales.

Control técnico de vehículos

PROBLEMAS

Gran cantidad de vehículos circulando por la ciudad, en defectuoso estado técnico mecánico.

Las estadísticas actuales revelan que la mayoría de los accidentes fatales, se deben a vehículos en estado deficiente.

Los caños de escape en mal funcionamiento, perjudican el medio ambiente con ruidos molestos y humo.

Los controles actuales, burocráticos, obligan a perder uno o más días de trabajo.

Especialistas en acelerar el trámite y conductores dispuestos a ir **al arreglo,** hacen que no se haga un control efectivo.

SOLUCIONES

Se inspeccionará un parque de vehículos comerciales radicados en Buenos Aires, estimado en 290.000 unidades anuales.

Hacia fin de año comenzará el control de taxis cuya ponderación ronda las 35.000 unidades anuales.

En un año empezará a funcionar la Estación de control en Avenida Roca y Escalada, donde se verificarán los sistemas de electricidad, luces, frenos, defensas, bocinas, conductos de combustible y líquidos, y el estado de neumáticos y carrocerías. Allí se expedirá el certificado de aptitud técnico-mecánica.

El trámite de la inspección no podrá durar más de 20 minutos para un vehículo de 2.500 kilogramos, ni más de 40, para uno que supere ese peso.

El control será apoyado por equipos móviles que realizarán inspecciones viales para erradicar la evasión del control y las instalaciones clandestinas.

108

En la estación de control el conductor recibirá un diagnóstico de taller sobre su rodado, información que servirá a su vez como datos estadístico para la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y banco de datos para fábricas automotrices.

Construcción de autopistas y red de vías rápidas de tránsito

PROBLEMAS
Embotellamiento.
Saturación de vías de acceso a la ciudad en horas pic.
Gran pérdida de tiempo para llegar al lugar de trabajo o volver a la casa al fin de la jornada.

SOLUCIONES

En los primeros años de concesión las obras volcarán una inversión de 300 millones de dólares, con importante ocupación de mano de obra.

El adjudicatario deberá Obligaciones Externas del Sector Público Argentino por un valor nominal equivalente a US$ 1.200.000.000 dólares y sus intereses impagados.

Este procedimiento permitirá hacer disponible la coparticipación federal en los impuestos nacionales de la Municipalidad (embarcada actualmente) y rescatar toda la deuda pública externa de la ciudad.

Se construirá una Vía Rápida de Tránsito (VRT) y se remodelarán las avenidas Bullrich y Juan B. Justo cuyo tránsito no será arancelable.

Los trabajos comprenden la construcción de un nuevo emisario del Arroyo Maldonado con lo que disminuirán los desbordes de dicho curso y los efectos de las inundaciones.

Las nuevas autopistas conectarán Constitución con Retiro, a la Capital con Lanús y Lomas de Zamora, y a la Boca con Puente de la Noria.

b. Mejor administración con el apoyo de la informática

Infomatización de la Dirección General de Rentas

PROBLEMAS

Las boletas de pago se reciben vencidas, obligando al usuario a pago fuera de término.

La Dirección General de Rentas centraliza todos los trámites por reclamos, ocasionando grandes demoras.

Pocos lugares de pago.

Lentitud para cobrar y resolver trámites originados en errores de emisión y distribución de boletas.

SOLUCIONES

La información de la Dirección General de Rentas, pone en marcha el Plan Municipal de Informática.

Una sola unidad informática combinará las diversas redes que operan en la Ciudad.

Se instalarán terminales con bases operativas en los 14 Consejos Vecinales.

La descentralización del pago de boletas y trámites por reclamos hacia los Consejos Vecinales, terminan con las esperas y los trámites burocráticos.

El vecino podrá requerir además, en los Consejos-estados de cuentas y reclamos sobre otros servicios.

Agilización del registro de pagos a través de la infomatización y la provisión de un nuevo sistema de distribución y emisión de boletas.

Rejerarquización del papel del Consejo Vecinal. La descentralización permitirá convertirlos en un lugar de gestión activa y de intercambio con el vecino.

El vecino pasará a sentirse concretamente representado y partícipe de un proceso, al tomar curso una queja, obtener un dato, realizar un trámite en media hora, o pagar un servicio sin colas muy cerca de su casa.

Servicio de procesamiento informático de actas de comprobación de faltas municipales, distribución y remisión. Informatización de emisión de licencias de conductor.

PROBLEMA

Con el sistema administrativo actual, cobrar las boletas de infracción es imposible y pagarlas representa otra odisea.

Distribución deficiente de las actas de comprobación de faltas y las correspondientes citaciones.

Trámite engorroso y burocrático para obtener un certificado de libre deuda o licencia de conducir.

Acceso a la licencia de conducir, aunque el interesado tenga graves faltas de tránsito en su haber.

SOLUCIONES

El equipamento informático provisto por el adjudicatario, procesará información proveniente de 17 centros remotas, como la * Dirección General Administrativa de Infracciones y Justicia Municipal de Faltas, Dirección General de Tránsito, Dirección General de Informática y los 14 Consejos Vecinales.

Se acelera fundamentalmente la gestión de la Justicia Municipal de Faltas, posibilitando el seguimiento de sentencia y la emisión de comprobantes de pago.

Se realizará el mantenimiento de datos y su acumulación histórica para generar una base de datos.

Esa base se tendrá en cuenta para la emisión o renovación de licencias de conducir, utilizando la información sobre infracciones anteriores del conductor para determinar su grado de responsabilidad al frente de volante.

Se aumentará la cantidad de lugares de pago voluntario de boletas

El nuevo sistema tendrá una capacidad de impresión de 100.000 boletas semanales y podrá leer otras 25.000 boletas de pago diarias.

Se renovará todo el servicio de distribución de correspondencia puerta a puerta.

Concesión del Sistema de Infamación Geográfico (SIG) y apoyatura fiscalización de obra (catastro)

PROBLEMA

El Municipio cuenta con información geográfica incompleta para encarar políticas globales socio-económicas, de planeamiento urbano y obras públicas.

Existencia de archivos artesanales con registros de obra desactualizados.

Valuaciones fiscales caducas, que originan un régimen tributario injusto.

SOLUCIONES

El SIG pasará a convertirse en una herramienta indispensable para tomar decisiones de alcance legal, administrativo y económico.

Sobre el manejo de datos físicos, jurídicos y económicos se generarán políticas de planeamiento con un nuevo código urbano.

El nuevo SIG reflejará los cambios de la dinámica urbana como paso anterior a modificaciones del código urbano y políticas socio-económicas basadas en informes sobre densidad de población, agua, contaminación.

Utilizará elementos informáticos que permitirán el ingreso de datos geográficos a través de satélites.

Permitirá el registro de obras que hoy no existen en la documentación pertinente.

c. Calles y veredas de Buenos Aires: Para recuperar el placer de transitarlas

Concesión del mantenimiento de pavimentos, aceras y prestaciones conexas (Empresas Privadas y Empresas de Propiedad Participada)

PROBLEMA

El vecino quiere terminar de una vez por todas con los baches.

Falta de operatividad para dar respuesta inmediata a los requerimientos de una metrópoli moderna, superpoblada y supertransitada.

La Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza se convirtió en la práctica en un impuesto más bien vinculado al valor de la propiedad que a los servicios realmente prestados.

La superestructura centralizada de la Dirección General de Obras y Mantenimiento, impide una gestión empresarial organizada en base a la magnitud de los servicios.

Los reclamos de recursos provocan que predominen los arreglos provisorios.

Por falta de mecanismos punitivos adecuados y de auténtico cumplimiento, la Ciudad sufre los perjuicios ocasionados por las obras de otras empresas de servicios públicos.

El sistema de contrataciones tradicional se encuentra en crisis. Los compromisos de contratación anuales llevan a la empresa privada a invertir en arreglos superficiales. Ella misma vuelve a refaccionar lo que arreglaron mal el año pasado.

SOLUCIONES

La empresa privada exigirá por las vías legales pertinentes, la realización de los arreglos de calles y veredas, responsabilidad de las Empresas de Servicios Públicos.

Mediante la concesión de este servicio se volcarán alrededor de 50 millones de dólares durante el primer año en tareas de bacheo, arreglo de veredas y cuidado de arbolado de la vía pública.

Se descentralizará la gestión en ocho áreas, seis para empresas privadas, 2 para empresas de propiedad participada.

En ese primer año, cada empresa deberá poner a cero su zona con los mejores materiales ya que el uso de productos deficientes le acarrearían mayores gastos en los años siguientes. Para el concesionario la rentabilidad consistirá en construir con una fuerte inversión inicial y mantener durante los 10 años restantes de contrato.

El nuevo sistema se basa en un servicio de respuesta inmediata; recepción de la información del desperfecto, envío de un móvil que reconocerá el problema, de acuerdo a su evaluación, envío del equipo de trabajo adecuado para iniciar las tareas.

Con el nuevo servicio se devolverá a la tasa de ABL, su verdadero y genuino carácter retributivo de un servicio efectivamente prestado.

Se incorpora el sector obrero al proceso de Reforma del Estado, como partícipes de una empresa.

d. Espacios verdes - culturales - polideportivos

Remodelación Paseo Costanera Norte (Convenio Universidad de Buenos Aires - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Espigón Dorrego)

PROBLEMA

Necesidad de recuperar para el público una zona de la franja costera hasta ahora inaccesible.

Los balnearios pagos realizados por concesión otorgada durante la gestión anterior, resultan inaccesibles para gran parte de la población.

El estado actual de la Costanera Norte, semidestruido, abandonado y sin accesos exige una inversión de magnitud.

SOLUCIONES

La reconversión del lugar con un balneario popular, espigón de pesca de acceso libre, importante infraestructura de servicios, devolverá al vecino la oportunidad de restablecer la tradicional relación con el río, sin privilegios.

Remodelación Plaza Italia - Jardín Zoológico - Avenida Sarmiento.

PROBLEMA

La imposibilidad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de mantener el funcionamiento de ambos paseos con un presupuesto anual de US$ 2.000.000 hace que dos lugares de esparcimiento tradicionales para el ámbito familiar y escolar entren en un punto de deterioro prácticamente irreversible,

Criterios de modernidad con respecto al mantenimiento y preservación de las condiciones de vida animal del zoológico urbano, tornan obsoletas estructuras que provienen de principios de siglo.

SOLUCIONES

La concesión tiene prevista una inversión que rondará los 7 millones de dólares en obras de remodelación, gastos de mantenimiento y personal, compra de colecciones animales e instalación de servicios.

Las entradas serán de importes mínimos y tanto los alumnos de escuelas municipales, menores de trece años, y jubilados entrarán gratis durante la semana. También se estudiarán rebajas para grupos familiares.

Se modernizará el espacio circundante con más lugares para estacionar.

Complejo Golf - Velódromo e hípico (conjunto integrado Parque 3 de Febrero)

PROBLEMAS

Aspectos presupuestarios y de priorización de proyectos, impiden a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires realizar el mantenimiento y la mejora de las áreas afectadas.

Por estar destinadas a prácticas competitivas y de entrenamiento exigen una permanente inversión.

SOLUCIONES

El contrato de concesión prevé la obligación de construir obras complementarias (servicios de estacionamiento, zonas parquizadas).

La adecuación de las canchas de golf a los recorridos previstos por los circuitos internacionales, como la adaptación de las pistas de ciclismo a los requerimientos de la Federación Mundial, permitirá la realización de eventos internacionales y mejorará la competitividad de los deportistas.

Sobre el Hotel del Lago. La propuesta de construcción de un hotel internacional cinco estrellas, contenida en los pliegos licitatorios para el complejo Golf-Velódromo-Hípico, recogió el proyecto presentado por todas las empresas oferentes bajo la modalidad de iniciativa privada. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, atenta al reclamo de sectores de la comunidad preocupados por la preservación del medio ambiente, ha convocado a la formación de una comisión con especialistas, vecinos y funcionarios. El objetivo de la comisión es estudiar la factibilidad de proyectos a encarar, compatibilizando los puntos de vista necesariamente plurales que un emprendimiento de esta magnitud genera.

Polideportivos. Concesión de los Polideportivos Municipales Alberdi, Boca, Hernández, Sarmiento, Colegiales y Pedraza)

PROBLEMA

Ante la infraestructura en lamentable estado de deterioro, se sumarán a la Ciudad espacios para el esparcimiento y la práctica deportiva con nuevas instalaciones, mayor variedad de pistas, canchas y circuitos aeróbicos.

SOLUCIONES

Se incrementará el nivel de competencia de equipos y atletas.

Se mejorará la calidad de vida de los vecinos con más espacios verdes y comodidades para fines de semana al aire libre.

Remodelación del Centro Cultural Recoleta

PROBLEMAS

Se vincula a la necesidad de rejerarquizar los espacios verdes y los escenarios culturales que conforman la zona. Ambito turístico por excelencia, combina altos valores históricos, junto a la tradición académica y artística.

SOLUCIONES

Se terminarán las obras inconclusas del sector denominado ballena sobre la calle Azcuénaga. A esto se suma la refacción de la edificación existente.

Restauración de la Plaza Intendente Alvear.

Se establecen plazos de alrededor de 18 meses para concluir las obras paralizadas en el Edificio U, para los 1.200 m^2 de salones para exposiciones y terminación de 1.470 m^2 descubiertos y semidescubiertos en galerías para espacios teatrales.

e. Reordenamiento del espacio visual publicitario

Concesión de publicidad en la vía pública (pantallas) - Refugios Peatonales - Señalización vertical.

PROBLEMAS

Es necesario revertir la falta de inversión en este rubro, característica que prevaleció en los últimos años.

El deterioro de refugios peatonales provoca serios problemas en la seguridad del vecino.

Existe desaprensión de ciertas empresas que ensucian las paredes de la Ciudad.

SOLUCIONES

Se incrementarán los permisos para pantallas publicitarias, lo que derivará en una mayor oferta y en una baja de los aranceles.

Se invertirá en nuevos y mejores refugios peatonales.

Se mejorará el espacio visual publicitario.

Se recuperará la señalización de tránsito de la Ciudad.

f. Nuevos centros de abastecimiento municipales

Concesión C.A.M. Nº 88 y C.A.M. Nº 128

PROBLEMA

La falta de condiciones adecuadas para la comercialización de productos al público en ferias municipales, se ha instalado como folklorismo ciudadano.

114

SOLUCIONES

La concesión tiende a convertir a los centros de abastecimiento municipales en modernos espacios comerciales, que representan un proyecto estratégico de desarrollo urbano e inversión.

Los C.A.M. ofrecerán mercaderías de marcas líderes de primera calidad, agregando emprendimientos de tipo gastronómico, esparcimiento culturales, comodidades para estacionar.

Remodelación de zonas aledañas con recuperación de espacios verdes, lugares para cocheras y zonas de esparcimiento de libre acceso.

En el término de 10 meses a partir de la firma del contrato, se remodelarán a nuevo ambos centros comerciales.

A través del concurso a iniciativa privada encarado para los 60 C.A.M. que funcionan en la Capital, se detectó a aquellos centros que representaban un interés específico a empresarios para incorporar obras (C.A.M. 88 y 128). Para los 58 restantes se elaboró un plan integral de común acuerdo con el gremio que los agrupo (SUFYMMA) para venderlos a sus actuales permisionarios organizados por cada feria a través de cooperativas o proyectos de gestión. De esta forma los feriantes llegarán a ser propietarios de sus negocios con una seguridad jurídica que implica no depender más de un permiso precario de la administración, mejorando sus puestos y aportando nuevas tecnologías de comercialización.

UNA VEZ FINALIZADO EN PROCESO DE PRIVATIZACIONES SE HABRAN LOGRADO LOS SIGUIENTES RESULTADOS

INVERSION PRIVADA	**US$ 500.000.000**
INCREMENTOS DE RECURSOS ANUALES PARA EL PRESUPUESTO MUNICIPAL (CANONES, REGULARIZACION DEL CATASTRO, REDUCCION DE LA EVASION IMPOSITIVA)	**US$ 400.000.000**
RECUPERACION DE LA COPARTICIPACION FEDERAL (ANUAL)	**US$ 450.000.000**
CREACION DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO (DIRECTOS E INDIRECTOS)	**30.000**

g. Emprendimiento por iniciativa privada

Autódromo Municipal Oscar A. Gálvez con su lago
Concesión para redimensionamiento de su infraestructura, uso , explotación y mantenimiento, otorgándole jerarquía internacional.

Parque Chacabuco. Reciclaje de la pista de Atletismo
Concesión para la reconstrucción de la única pista de atletismo de nivel internacional, destruida hace diez años.

Remodelación y recuperación del Parque Chacabuco.
Concesión de obras, mantenimiento, infraestructura y vigilancia.

Lago Regatas de Palermo
Concesión para mantenimiento y redimensionamiento de servicios.

Planetario Municipal Galileo Galilei
Concesión para mantenimiento y redimensionamiento de servicios

Administración de boleterías de Teatros Municipales

Concesión para regularizar administrativamente la venta y control de entradas
Descentralización con bocas de expendio de entradas en el conjunto de los barrios.

116

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACION Y GESTION URBANA

Marino Tadeo Henao

)17

Esta exposición se divide en 7 partes, así:

1. Los problemas;
2. La descentralización, la democratización y la devolución de poder al ciudadano;
3. Las razones de la descentralización y una estrategia para eliminar presiones explosivas sobre las grandes ciudades;
4. Medición del grado de descentralización;
5. Financiamiento del desarrollo urbano: socialización de los costos e individualización de las ganancias. Hacia la eficiencia del sistema de subsidios;
6. Planeación y regulaciones urbanas: Descentralizar y democratizar las gestiones urbanas;
7. Estructuras organizacionales, desarrollo institucional y alternativas de gestión de servicios locales.

1. LOS PROBLEMAS

Se hacen muchas generalizaciones pero las realidades son muy diferenciadas, muy complejas y, ciertamente llenas de dilemas, interrogantes y paradojas.

a. En todos los eventos internacionales hablamos de los acelerados cambios y de los problemas que ello envuelve; pero la realidad de la mitad de los municipios de Latinoamérica es la de un mundo bastante estático, inercial, controlado por poderes tradicionales. Huyendo de ese mundo anclado en el pasado, sujeto a antiguas formas de dominación y de control; sin oportunidades de acceso a los servicios básicos y decreciente en oportunidades de ingreso y empleo, una población culturalmente rural se aglomera en las grandes

118

ciudades. Así, mientras la mitad de los municipios pierden población en términos absolutos o como participación en el total nacional, encontramos grandes metrópolis y ciudades mayores con explosivo crecimiento poblacional, en una gama que va desde metrópolis rurales (sin adecuada infraestructura de servicios urbanos, ni industrialización, ni cultura urbana) hasta ciudades que en su momento fueron modelos de desarrollo urbano y que hoy se ven amenazadas por la contaminación, la congestión vehicular y los enormes déficit en la cantidad y calidad de la vivienda.

b. Así, en una rápida mirada uno puede observar entre los problemas urbanos de la mayoría de los países de la región:

- Un crecimiento vertiginoso de los déficit habitacionales de muchos países.
- Bajas inversiones en urbanización de tierras.
- Subutilización y rápido deterioro de las infraestructuras existentes.
- Elevación artificial de los costos de la tierra.
- Crecimiento caótico, disfuncional y contraproductivo de las ciuda des.

c. Es paradójico que todo ese panorama deriva de políticas, modos de organización y gestión urbana y regulaciones que supuestamente están inspiradas en los propósitos de:

- Asegurar un crecimiento planificado y ordenado de las ciudades;
- Favorecer a los grupos más pobres; y,
- Asegurar el pleno empleo de los recursos.

2. LA DESCENTRALIZACION, LA DEMOCRATIZACION Y LA DEVOLUCION DE PODER AL CIUDADANO

Desde el punto de vista de filosofía política, la descentralización es consistente con los avances hacia la democratización, la devolución de poder al ciudadano y los nuevos conceptos de la planeación y la gestión.

En realidad resulta del renacimiento de una vieja corriente filosófica que supone que muchas decisiones tomadas independientemente por diversos agentes pueden crear un orden superior.

Este concepto que había sido desestimado o anulado por la lógica mecánica de la teoría de la planeación tradicional, ha sido revalorizado por los desarrollos de la química y la física moderna. Así, empieza a reconocerse que el complejo juego de los factores que actúan en la sociedad, transciende con mucho las pretensiones ordenadoras de las elites cultas, o de las tecnocracias o de los planificadores convencionales.

Sin embargo, pese a los enormes, reiterados y recurrentes fracasos de los métodos de la planificación autoritaria, aún hay quienes insisten en utilizar esas técnicas burocráticas de diagnóstico, pronóstico e intervención.

En el otro extremo, hay quienes quieren reducir el complejo juego social a interacciones económicas, políticas o administrativas. Sin duda la lógica de la utilidad, el interés o la productividad introducen a dimensiones claves de la competencia humana, pero no puede

119

ignorarse tampoco las necesidades y realidades de la cooperación, la confianza y la solidaridad, que sin duda están presentes en todas las grandes aventuras, empresas y avances, no digamos del ser humano, sino de todas las especies, como también lo están evidenciando las investigaciones de la biogenética actual.

Precisamente, la edición de mayo del año pasado de **American Economic Review** recoge un conjunto de ensayos sobre la evolución del comportamiento altruista. Así la **"economía evolutiva"** empieza a revisar los conceptos de la economía tradicional para sustituir visiones mecanicistas -que confían excesivamente en el control de ciertas palancas- por una visión más sistémica, ecológica y ajustada a las complejas realidades observables.

En síntesis, viejas intuiciones del hombre común, conceptos de la filosofía clásica y los más profundos avances de la ciencia en la física, la química y la biotecnología, contribuyen a redescubrir y revalorizar la riqueza del juego abierto entre agentes que pueden sacar las mayores ventajas de la competencia y la cooperación.

Déjenme decirles que las mismas razones que en el pasado alejaron a las ciencias sociales y humanas de las ciencias naturales, hoy las acercan. Recordemos que la crítica de los pensadores sociales clásicos al uso de los métodos de las ciencias naturales estuvo precisamente bien enfocada en advertir sobre las enormes limitaciones de la lógica mecánica para aprehender la enorme complejidad de la vida real.

Así pues, aunque estamos lejos de contar con una teoría unificada del desarrollo, la cultura económica, la cultura política y la cultura jurídica, avanzan a revalorizar la opinión del usuario, el sentido común, el punto de vista de los interesados, los principios del derecho y la creación de ambientes de **confianza** para las relaciones intersubjetivas.

La vigencia y garantía de esos valores, permiten a las sociedades la más importante fuente e impulso del desarrollo: la liberación y canalización positiva de las energías humanas.

Sin las condiciones económicas, políticas y jurídicas mencionadas, es difícil esperar que en una sociedad haya el vigor, la creatividad y la fe en el futuro, que son la base del esfuerzo humano.

3. LAS RAZONES DE LA DESCENTRALIZACION Y UNA ESTRATEGIA PARA ELIMINAR PRESIONES EXPLOSIVAS SOBRE LAS GRANDES CIUDADES

Al tratar de recoger los argumentos en favor de la descentralización, uno se encuentra con temas como la búsqueda de escalas geográficas adecuadas para la prestación de servicios públicos; el aprovechamiento de las ventajas de la inmediación; la transición a nuevos métodos y técnicas de planeación y de gestión; la desburocratización; la necesidad de mejorar las funciones de comunicación y de agregación y articulación de intereses, en el sistema político; el control del desempeño de las organizaciones públicas y el seguimiento de la actividad de políticos y funcionarios; el incremento del ahorro social derivado de la participación comunitaria en la realización de obras o en la prestación de servicios públicos; la necesidad de abrir el sistema político y la maquinaria gubernamental ante los insumos y demandas del entorno.

Todas estas son razones muy relevantes, pero quiero detenerme en algo que estimo esencial: la descentralización se requiere para eliminar distorsiones en el sistema económico, que incentivan la inadecuada distribución de la población. Permítanme explicar:

En Latinoamérica hay dos espacios sobrepoblados: las grandes ciudades y el sector rural. La mayoría de los pequeños municipios están perdiendo población o con tasas de

crecimiento poblacional inferiores a las medias nacionales de sus países. Muchas ciudades intermedias que podrían ser importantes centros de desarrollo, se ven privadas de capitales que los inversionistas prefieren localizar en las grandes metrópolis.

Paradójicamente ello está influyendo en la crisis de las grandes metrópolis latinoamericanas, en las cuales un **inadecuado sistema de financiamiento de su desarrollo urbano** nos impide saber si atraen población porque constituyen una mejor alternativa económica o porque los mecanismos de subsidio ocultan los rendimientos decrecientes de localizarse o invertir en ellas.

Así una razón económica muy relevante para la descentralización es quitar los subsidios indiscriminados, desfocalizados y, frecuentemente regresivos, que se dirigen a las grandes ciudades, en cuanto estos pueden:

- Artificialmente prolongar un esquema económico contraproductivo;

- Hacer perder la sensibilidad a los problemas de aglomeraciones ahogadas por la contaminación; la congestión vehicular y las crecientes dificultades de abastecimiento de agua; sanitarias y de recolección de basuras; y,

- Al quitarle al resto de los municipios recursos financieros, o atraer sus recursos humanos o privar de autonomía a esos otros centros urbanos intermedios o menores, las grandes metrópolis no sólo multiplican sus problemas sino que privan al resto de los municipios de desarrollar sus potencialidades en una época en que las distancias y limitaciones geográficas empiezan a pesar menos en vista de las oportunidades que abren la revolución de las comunicaciones; el peso creciente del sector servicios; el desarrollo de la informática, en fin, el avance hacia un mundo altamente tecnologizado.

Simplemente, las grandes metrópolis son las primeras víctimas del centralismo; son las víctimas de su inmenso poder político que permite decisiones económicamente contraproductivas; y, en todo esto, son las víctimas de un esquema de financiación del desarrollo que anestesia sobre las implicaciones de cada obra de desarrollo urbano pues si los habitantes de cada ciudad no pagan sus impuestos, contribuciones por la realización de obras y tarifas costeables por los servicios, no existen bases para que se pueda conocer la racionalidad o irracionalidad económica y política de las decisiones.

Ante ello, en el pasado se propusieron estrategias para retener población en las áreas rurales; detener las migraciones a las ciudades; en fin, "revertir" las tendencias hacia la urbanización. Ese enfoque no ha sido muy apropiado porque, en realidad, el exceso de población es aún más grave en las áreas rurales del mundo en desarrollo pues en un marco de baja productividad, de atraso tecnológico y de uso de fuentes muy primitivas de energía, tiene una alta incidencia en la erosión y desertificación de los suelos; el agotamiento de las fuentes de agua; y la destrucción de los bosques.

Creo que hay mejor criterio en promover procesos de descentralización; fortalecer la democracia local y desarrollar capacidades de planeación y gestión local. En ese marco, es posible avanzar en los propósitos de incentivar una conciencia de costos de los recursos naturales y del ambiente; promover procedimientos de formación o eliminación de regulaciones urbanas con una base amplia de participación ciudadana, adecuados insumos técnicos y evaluaciones costo/beneficio; buscar alternativas eficientes de gestión

21

de infraestructura y servicios urbanos; adoptar estrategias para enfrentar la vulnerabilidad urbana; y desarrollar capacidades para la atención y administración de desastres.

En estos términos, no hay duda de que para enfrentar las distorsiones generadas por inadecuados sistemas de asignación de los recursos públicos; para permitir la colocación eficiente de los recursos privados; y para mejorar la productividad de la sociedad en su conjunto, es fundamental promover la descentralización fiscal; la descentralización administrativa y el desarrollo de capacidades de planeación y gestión para municipios.

4. MEDICION DEL GRADO DE DESCENTRALIZACION

Los procesos de descentralización apenas se están iniciando en Latinoamérica. Por supuesto, a todos nos interesa saber en qué casos hay avances reales y en qué casos, detrás de la retórica descentralista, las fuerzas dominantes están en favor de la centralización. Por esto es necesario apoyar la unificación de estadísticas fiscales y de gestión, a la búsqueda de la comparabilidad de los datos.

A este propósito y en el aspecto fiscal, el "Sistema de Cuentas Nacionales" de Naciones Unidas y el "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas" del Fondo Monetario Internacional, son instrumentos claves. Ellos usan la metodología de "operaciones efectivas" (ingresos y pagos efectivos) que permite manejar información más precisa para determinar el déficit o ahorro corriente de los niveles subnacionales de gobierno.

Sin duda, hay que impulsar el uso de estos sistemas de cuentas. Pero, obviamente, para evaluar el grado de descentralización, hay una variedad de instrumentos y de sistemas de indicadores.

Para una **primera mirada** al grado de descentralización de un país, yo uso dos fórmulas relativamente sencillas:

La primera, es un cociente de los recursos fiscales subnacionales (municipales o regionales) divididos por el PIB del país. Los recursos fiscales locales son la sumatoria de los recursos propios del municipio (tributarios y no tributarios), las transferencias y el acceso a fondos de crédito o cofinanciación. Sin embargo como el grado de influencia de municipios o regiones en el manejo de los recursos difiere según cada una de estas fuentes, le asigno un factor de ponderación que va desde 0 hasta 1. Así, en un caso extremo en que el municipio recibe transferencias totalmente condicionadas sin ningún grado de autonomía en la asignación (o simplemente para financiar gastos por instrucciones, órdenes o reglamentos muy detallados adoptados por el nivel nacional) el valor de este factor sería 0, y cualquiera que fuera el monto de la transferencia el resultado, obviamente sería 0.

Se expresa así:

$$\frac{(\text{Rec.Propios}*a)+(\text{Transferencias}*b)+(\text{Rec.crédito o cofinanciación}*c)}{\text{PIB}}$$

En la segunda fórmula simplemente se aplican los mismos factores en relación con el ingreso (o gasto) público total.

Se expresa, así:

$$\frac{(\text{Rec.Propios}*a)+(\text{Transferencias}*b)+(\text{Rec.crédito o cofinanciación}*c)}{\text{Total de los Recursos Públicos}}$$

La variante más sencilla de esta fórmula está en entender como "Recursos Públicos" la sumatoria de los recursos presupuestales del sector central nacional y los recursos de los niveles subnacionales, pero en muchos países, aún, (pese a los avances de los procesos de privatización), existen numerosas empresas industriales y comerciales del Estado, inversiones públicas en empresas privadas y subsidios que no pasan por el presupuesto (vía tasas de interés, fondos especiales de fomento, etc), todo lo cual, en rigor, debería conformar el concepto de "recursos públicos" y de "gasto público", así sea muy indirecto. Es muy importante tener esto claro para saber si las cifras son o no son comparables.

Para ambas fórmulas conviene advertir que transferencias condicionadas, no son sinónimo de transferencias "regladas". Normas claras para fijar el monto de las transferencias y parámetros de distribución de estas entre municipios y/o regiones, son necesarios para evitar criterios arbitrarios de asignación, clientelismo, paternalismo, altos costos de transacción e incertidumbre en la asignación de recursos para los niveles subnacionales. Las transferencias "regladas" se oponen a los aportes "discrecionales" del nivel nacional hacia las regiones y municipios, en cambio el concepto de transferencias "condicionadas" implica limitaciones a la autonomía de los niveles subnacionales, para la libre destinación de los recursos o la obligación del nivel subnacional de comprometer parte de sus recursos propios en determinados programas, actividades o funciones escogidos por el nivel nacional (contrapartidas, etc).

No se trata aquí de calificar como "buenos", "malos", "necesarios", "convenientes" o "inconvenientes" estos condicionamientos. Para efectos de la medición del grado de descentralización, lo que importa es establecer si los hay y cuál es su alcance. La autonomía local obviamente está en función inversa de tales condicionamientos. En la fórmula eso se refleja en un valor entre 0 y 1. Si hubiera plena autonomía local para manejar los recursos (no hay condicionamientos) el valor sería uno y este valor será decreciente en cuanto haya más o menos condicionamientos hasta llegar a cero, que es el caso extremo en que los municipios reciben recursos para pagar cuentas o compromisos, conforme a instrucciones u órdenes del nivel nacional.

Igualmente, hay que darle un valor entre 0 y 1 al grado de autonomía de los municipios para acceder a los recursos de crédito y a los costos y tiempos de transacción necesarios para acceder a los fondos de cofinanciación.

Hay diferentes fórmulas (por ejemplo: Hunter, J. S. H. "Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for evaluation", 1974) para medir el coeficiente de equilibrio o desequilibrio entre los recursos de los niveles de gobierno (o de administración territorial). En todo caso se entiende que para conocer el grado de descentralización no basta con verificar el monto de los recursos que pasan por el presupuesto regional o municipal sino que hay que utilizar un factor para ponderar su nivel de influencia (de autonomía) en la disposición de los recursos.

Para evaluar el grado de descentralización administrativa hay que darle valores a las funciones (educación, salud, agua potable y saneamiento, etc) de los niveles subnacionales (municipios y regiones), y, otra vez, este valor debe tener como factores de ponderación el grado de autonomía para adoptar sus formas organizacionales, sus plantas de personal y su régimen de contratación (no simplemente para celebrar contratos, que obviamente debe tener la competencia), el acceso a la información, la autonomía para sus procedimientos de presupuesto (preparación, adopción, ejecución, fiscalización) y la autonomía para la programación de inversiones y la definición de proyectos.

No se trata ahora de calificar si es "conveniente" o "inconveniente" que el nivel

nacional tenga mayor o menor intervención o influencia en las formas organizacionales, plantas de personal y procedimientos de gestión (contratación, presupuesto, programación de inversiones), sino que, para efectos de la medición del grado de descentralización administrativa, obviamente hay que darle un valor a esas intervenciones para pesar los niveles de influencia central o de autonomía local.

En fin, tenemos que seguir avanzando en desarrollar instrumentos de medición y evaluación, que permitan afinar el análisis sobre avances y retrocesos de los procesos de descentralización.

5. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO : SOCIALIZACION DE LOS COSTOS E INDIVIDUALIZACION DE LAS GANANCIAS. HACIA LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE SUBSIDIOS.

En muchas ciudades latinoamericanas es altísimo el porcentaje de tierra urbana ociosa. En algunos casos, estos terrenos urbanos ociosos equivalen al área de importantes ciudades europeas. Cuál es el esquema económico, político y de gestión que hace posible que estos despilfarros coincidan con impresionantes déficit de infraestructura y vivienda?.

Para nosotros, aunque concurren varias razones, la más explicativa es que estos desarrollos urbanos gozan del más regresivo de los subsidios: inversiones publicas en infraestructura que no se recuperan ni por la vía de las tarifas ni por la vía de las contribuciones por las mejoras (valorización) y que se benefician de recursos provenientes de impuestos que paga el conjunto de los contribuyentes del país.

Es normal que si la valorización de los inmuebles no ha sido causada por las inversiones o los costos **asumidos por su propietario**, el inmueble no cumpla la función económica de la propiedad debido a la distorsión del sistema de precios y a las actividades puramente especulativas.

En un sistema así es comprensible que muchos poseedores de tierras se vean inclinados a esperar pasivamente las inversiones publicas en infraestructura que tendrán para ellos costos irrisorios y beneficios altísimos. De esta manera, la especulación urbanística se convierte en un rentable negocio en el que se socializan los costos y se individualizan las ganancias.

Se trata de una excepcional industria en que la tierra bruta se convierte en tierra urbana, mediante un extraño proceso de financiación en que el conjunto de la sociedad paga las inversiones en infraestructura y equipamiento, mientras los propietarios de inmuebles reciben ese valor agregado, frecuentemente sin ningún costo.

En ese sentido es imposible concebir un adecuado funcionamiento de los mercados de tierras, sin los conceptos complementarios de impuestos a la propiedad, contribuciones por mejoras (valorización) y tarifas costeables por servicios públicos.

En el mismo sentido, no puede esperarse la movilización de inversión privada para el financiamiento de infraestructuras, equipamiento y vivienda urbana, si a los potenciales inversionistas se les presenta como panorama un mercado absolutamente distorsionado, sin expectativas de recuperación de costos, en un esquema marcado por la mala localización de las inversiones, los sobrecostos de contratación, los excesos de personal, los sobrecostos financieros derivados de la mala programación de las obras y, paradójicamente, por un sistema de subsidios que benefician a quienes no los necesitan y perjudican a los supuestos beneficiarios.

Y en relación con lo anterior, la reducida oferta de tierra urbanizada eleva desmesuradamente sus costos, favorece la especulación, acentúa los déficit habitacionales, lanza un alto porcentaje de la población a construir improvisadas viviendas en áreas no urbanizadas y no aptas para urbanización (inclusive en zonas inundables, erosionables, o expuestas a otros riesgos de desastre) por limitaciones geográficas.

En general, es este el cuadro de muchas ciudades latinoamericanas marcadas por su caótico crecimiento, los sobrecostos de la vivienda popular y el aumento de la pobreza urbana.

Son los paradójicos resultados de un esquema de financiación y gestión del desarrollo urbano sin adecuado funcionamiento de los impuestos a la propiedad territorial, sin pago de las contribuciones por obras públicas y sin adecuados sistemas tarifarios para los servicios. Es simplemente un sistema anestesiado en el que no es fácil ver la causa y el avance de los problemas.

El problema planteado se relaciona directamente con la **focalización de subsidios**, que es uno de los puntos claves en los enfoques que inspiran nuestros programas de cooperación, los desafíos actuales y los programas de ajuste estructural.

En realidad los sistemas de subsidios que se concentran en los productores u oferentes (empresas estatales y privadas apoyadas por el Estado) o como en este caso, en los propietarios de tierra urbana:

-Sólo llegan residualmente a los destinatarios;

-Hay lugar a fáciles desviaciones, en cuanto permite ocultar los verdaderos beneficiarios y víctimas de un modelo caracterizado por su complejidad y escasa transparencia;

-Impide a los destinatarios del subsidio una elección libre de su proveedor, pues para gozar del subsidio se ve obligado a comprar o a usar los servicios o los bienes (en este caso, la tierra o la vivienda), de las entidades (estatales o privadas) escogidas por los políticos y los funcionarios estatales.

También son inconvenientes los sistemas de subsidios que crean dependencias, constituyen un refuerzo negativo a los propios esfuerzos de los beneficiarios o que, simplemente no corresponden a programas dirigidos al desarrollo de las capacidades humanas, la autoayuda y la sostenibilidad.

Finalmente, son cada vez más claros los efectos negativos de subsidios que funcionan como anestésicos bloqueando las señales de alerta del mercado, los mensajes del sistema de precios y la necesaria conciencia de costos, de fuentes de financiación y de uso racional de los recursos.

Eso no significa que deba eliminarse por principio, cualquier subsidio.

Al contrario. Se trata de establecer sistemas de subsidios eficientes, transparentes y positivos en la dirección del desarrollo, la autosuficiencia y la sostenibilidad.

A este respecto ya existe una diversidad de experiencias, unas exitosas y otras promisorias. En todos los casos la palabra clave parece ser **"FOCALIZACION"**. Así, la precisión del sistema en cuanto a sus objetivos y destinatarios inspira la transición hacia subsidios del lado de la demanda, que permiten al usuario (poseedor de un bono o un título valor) escoger a su proveedor, promoviendo condiciones de competencia y eficiencia entre los oferentes de bienes o servicios subsidiados.

Estos apoyos no sólo facilitan el acceso de los grupos de bajos ingresos a los

mercados de tierras, de materiales de construcción o de viviendas, sino que pueden estimular el desarrollo de estos mercados. En la misma dirección, si el acceso al mercado financiero para la vivienda se ve obstruido por falta de garantías que satisfagan a las entidades financieras formales o por el atípico comportamiento de los ingresos de las familias del sector informal, es posible el desarrollo de fondos privados de garantía o seguros. Así con financiación parcial proveniente de bonos o títulos valores emitidos para subsidio, familias de bajos ingresos o del sector informal pueden facilitar su acceso a los sistemas financieros formales.

En este sentido conviene destacar los importantes avances que Colombia y Chile han hecho en cuanto a la movilización de ahorro privado para la vivienda y en cuanto a focalización de sus sistemas de subsidio para la vivienda. Conforme a lo expuesto, es necesario incorporar estos conceptos en el campo de la infraestructura urbana y la gestión de servicios locales.

6. PLANEACION Y REGULACIONES URBANAS: DESCENTRALIZACION DEMOCRATIZAR LAS GESTIONES URBANAS

En mi opinión zonificar o no zonificar actividades urbanas; densificar; rehabilitar o permitir el crecimiento horizontal de la ciudad, no pueden ser fórmulas doctrinarias, sino la consecuencia de una reflexión social sobre las alternativas de uso eficiente del suelo urbano o urbanizable.

En el mismo sentido, los conocimientos técnicos deben ser el insumo para que las comunidades locales por sí mismas, y mediante los mecanismos de participación democrática, decidan sobre qué terrenos son aptos para urbanización y cuáles no. Esto evitará que unos pocos puedan, bajo pretextos técnicos, imponer regulaciones hechas a la medida de sus intereses, de sus necesidades o de sus capacidades ; esto le dará a las normas que se adopten la fuerza necesaria para su real ejecución; y esto le dará a los funcionarios verdadera **autoridad** en cuanto actúan como ejecutores de la voluntad ciudadana y en defensa de valores o intereses legítimos. Ello hace posible la aplicación de regulaciones urbanas necesarias, como aquellas que apuntan a impedir la urbanización de terrenos:

- En áreas de riesgo (inundables, erosionables, etc);
- Por serias consideraciones ecológicas (contaminación de las aguas, etc), o,
- En protección de los potenciales compradores de terrenos, si los suelos no tienen condiciones geográficas mínimas que hagan técnica y económicamente viables los desarrollos de infraestructura o la seguridad de la construcción.

Es decir, más que fórmulas o recetas, lo que se requiere es instalar o promover a nivel local una capacidad social de reflexión sobre los problemas y desafíos urbanos, las oportunidades y la manera de construir concertadamente el futuro.

Una reflexión social, abierta y democrática, puede conducir a **desregular** diversos aspectos del mercado de la tierra y actividades de construcción. Ciertamente podría encontrarse que muchas normas son obsoletas, innecesarias, contraproductivas, no financiables y, aún, en algunos casos, que fueron hechas a la medida de capacidades, prejuicios o intereses de unos pocos, pero que no corresponden al interés o las posibilidades de la mayoría.

En realidad, por ciertas épocas se ha producido una verdadera **inflación** de normas en vivienda y desarrollo urbano, a veces impulsada en su origen por actores económicos que

así logran trasladar costos, encubrir ineficiencias y distorsionar las condiciones del mercado al asegurar ventajas, imponer condiciones que les resultan favorables y dejar con los sobrecostos de la **ilegalidad** a un porcentaje muy alto de la población (a veces la mayoría), que no puede ajustarse a parámetros hechos para capacidades de pago, pautas sociales o flujos de fondos que corresponden a la minoría.

Resulta entonces que, así como es necesario combatir la inflación en los precios, también es necesario atacar la **inflación regulativa**, que consiste en este exceso de normas en relación con los costos que en forma de abstenciones, pasos, tiempos y procedimientos puede asumir la sociedad en su conjunto, y los grupos más pobres en especial.

En muchos países, tales ambientes de **inflación regulativa** han hecho inevitable que la sociedad y la economía informal construyan su propio sistema de reglas y operen con sujeción a ellas. En realidad, algunos segmentos de la sociedad no pueden acatar el sistema estatal de regulaciones, sin arriesgar su supervivencia.

Por ello, en este campo es fundamental radicar el concepto democrático de que cualquier regulación sólo puede ser adoptada en un proceso abierto, libre y público en donde haya ocasión de examinar su relación costo/beneficio y sus posibles beneficiarios y víctimas; cohibir cualquier intento de expansión secundaria (vía resoluciones o circulares de la burocracia); y, sobre todo, discutir los límites dentro de los cuales ciertas normas se convierten en una carga excesiva o en un peso muerto para la sociedad en su conjunto y, en especial, para los grupos pobres, que frecuentemente son la mayoría.

7. ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES, DESARROLLO INSTITUCIONAL Y ALTERNATIVAS DE GESTION DE SERVICIOS LOCALES

a. Estructuras organizacionales.

Las estructuras organizacionales, por si solas, no resuelven las carencias en la calificación del personal, pero (como está probado) malas estructuras organizacionales y malos procedimientos si pueden bloquear la acción del más calificado personal.

Realmente, no tiene sentido que a nivel local se mantengan las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, que replican la organización burocrática y frecuentemente obsoleta 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 sido concebidos para organizaciones de otra escala, o ni siquiera han funcionado a su escala o simplemente, ya son alternativas organizacionales obsoletas.

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 éstos 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 generación o gestión de proyectos, el aprovechamiento de las ventajas de la inmediación, la participación ciudadana, la coordinación intramunicipal y con los demás niveles de gobierno, el acceso a las fuentes de financiación y la evaluación del desempeño organizacional del municipio en la ejecución de actividades que involucran varias dependencias.

b. Organizaciones por proyectos y matriciales

En respuesta a las limitaciones de las estructuras tradicionales 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.

c. Alternativas de gestión de servicios locales

En el siguiente cuadro, 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 éstas 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 términos, 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 anexo 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.

ALTERNATIVAS DE GESTION (PRODUCCION/PRESTACION DE SERVICIOS)

	GESTION 100% PUBLICA		GESTION POR EMPRESA PRIVADA O MIXTA							
ALTERNATIVAS ADMINISTRATIVAS / CARACTERISTICAS	ORGANIS. O DEPENDENCIA CENTRALES	ENTIDAD DESCENTRA-LIZADA	CONTRATO DE SERVICIO	CONTRATO DE ADMINISTRACION			CONTRATO DE ARRENDA-MIENTO	CONTRATO DE CONCESION	LICENCIA PREVIA	ENCARGO FIDUCIARIO
				GERENCIA	CONTRATO DE COSTO	PARTICIPACION EN UTILIDADES				
AUTONOMIA LEGAL PERSONERIA JURIDICA	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
RESPONSABILIDAD PARA FIJAR/APROBAR TARIFAS/PRECIOS	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA/	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA/ EMPRESA PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA
FINANCIAM. DE ACTIVOS FIJOS	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA Y/O EMP. PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA
PROPIEDAD DE ACTIVOS FIJOS	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA Y/O EMP. PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	EMPRESA PRIVADA CON REVERSION	EMPRESA PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA
EXPLOTACION Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA EXCEPTO SERVICIOS	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA ADMINIST. PUBLICA
RIESGOS	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ESPECIFICOS ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA/ EMP. PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA/ EMPRESA EN FUNCION DE PARTICIPACION	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMP. PRIVADA/ ADMINIST. PUBLICA
FINANCIAMIENTO DEL CAPITAL DE TRABAJO PARA OPERACIONES Y MANTENIMIENTO	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA	ADMINIST. PUBLICA
DESTINO DE LOS INGRESOS POR TARIFAS/PRECIOS	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	ADMINIST. PUBLICA	PARTE AL ARREN-DATARIO Y PARTE A LA ADMINIST.	PARTE AL CONSECIO-NARIO Y PARTE A LA ADMINIST.	EMPRESA PRIVADA	EMPRESA PRIVADA
REMUNERACION A LA EMPRESA PRIVADA			SEMEJANTE AL CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORIA	EN FUNCION DE PARAMETROS FISICOS (VOL. DE VTAS)	EN FUNCION DE PRODUCCION CALIDADES INCENTIVOS CUMPLIMIENTO	EN FUNCION PARAMENTROS FISICOS CON BONIFICACION CUMPLIMIENTO	PARTE DE LAS TARIFAS RESERV. PARA EL ARRENDATAR	PARTE DE LAS TARIFAS RESERV. PARA EL CON-CESIONARIO	VENTA DE SERVICIOS OCASIONAL-MENTE SUB-SIDIADOS	HONORA-RIOS
PERIODO DE VIGENCIA			CONTRATO POR MENOS DE CINCO AÑOS	CONTRATO POR MAS O MENOS CINCO AÑOS	CONTRATO POR 3 A 5 AÑOS/ TIEMPO EJECT.	CONTRATO POR MAS O MENOS 5 AÑOS	CONTRATO POR 5 A 10 AÑOS	CONTRATO POR MAS O MENOS 30 AÑOS	AUTORIZAC. POR ACTO ADMINIST.	EL DE EJECUCION
EXPROPIACION/ SERVIDUMBRES Y OTRAS PRERROGATIVAS EXORBITANTES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMISTRAT. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES	ADMINIST. PUBLICA Y JUECES

MARKETING MUNICIPAL, IMAGEN MUNICIPAL Y CORPORATE IDENTITY

Reinhard Friedmann

Concepto, metas, estrategias e instrumentos del marketing municipal

ANTECEDENTES

En los municipios europeos se ha podido observar en los últimos años un creciente empleo de conceptos provenientes del sector privado, tales como: **Marketing Municipal, Management Municipal, Imagen Municipal, Public Private Partnership** y **Corporate Identity**. Los municipios agobiados por múltiples problemas asocian con estos conceptos grandes esperanzas [34]

El **concepto marketing municipal** en particular ha adquirido una enorme significancia como medio para enfrentarse a los actuales y futuros desafíos. Cada vez más se impone más la convicción que un municipio que pretende ser más que un "municipio dormitorio" o "idilio soñador y romántico" no pueda pasar por alto el marketing. **Los municipios han de hacerse valer de los métodos modernos de la gestión empresarial orientada hacia el mercado**[35].

Este paper trata el tema marketing municipal en seis partes. La **primera parte** aborda brevemente las condiciones-marco del desarrollo municipal que abogan por la necesidad de un marketing municipal. En la **segunda parte** se aclara la noción y el concepto del marketing

[34] *Honert, Siegfried: Stadtmarketing und Stadtmanagement, en: Der Städtetag, 6/1991, pág. 394; Stadtmarketing - mehr als Mode?, en: Der Städtetag, 1/1992, pág. 1; Rolf Junkers; Wilm Schulte: City-Management Hamm, en: Der Städtetag, 9/1992, pág. 659; Heinrich Ganseforth; Wolfgang Jüttner: Kommunale Slebstverwaltung - zwischen Parlamentarismus und Marketing, en: Der Städtetag, 8/1990, pág. 555; Gerlinde Kammerlander: Marketing als Konzeption für eine Neuorientierung in Klein- und Mittelgemeinden, Diss. Linz, 1991*

[35] *Stadtmarketing als Zukunftsaufgabe der Kommunalpolitik, en: Kommunalpolitische Blätter, 5/1993, pág. 15f.; Social Marketing. Marketing vom Rathausturm, en: Absatzwirtschaft, 4/1977, pág. 49f.*

municipal. La **tercera parte** se refiere a las metas y las tareas del marketing municipal. En la **cuarta parte** se describe los grupos-meta y los ámbitos del marketing municipal. La **quinta parte** desarrolla los rasgos principales del management, es decir, la planificación estratégica del marketing municipal. La **sexta, y última parte,** aborda aspectos que dicen relación con el concepto y el desarrollo de la imagen e identidad municipal (Corporate Identity).

1. RAZONES PARA EL MARKETING MUNICIPAL

El marketing municipal, ¿porqué en Europa llega a ser cada día más importante? La necesidad del marketing en el ámbito local es reforzada por una **serie de "variables de influencia" o "condiciones-marco",** a saber[36]:

- la precaria situación presupuestaria,
- la creciente demanda por participación,
- el cambio en los valores societales,
- el reducido espacio político,
- los cambios tecnológicos y, por último,
- la creciente competencia entre los municipios.

1.1. Creciente competencia entre los municipios

Quizás el factor de mayor relevancia en favor de un marketing municipal es la creciente competencia: Los municipios compiten cada día más fuerte en cuanto a localización económica y espacio de vida para el habitar, el trabajar, el hacer compras y el recreo.

Las razones para esta creciente competencia entre los municipios son:

a. Los "clientes" (ciudadanos, empresarios, etc.) acusan mayores exigencias frente a los municipios[37];

b. De gran relevancia para la prosperidad de un municipio es atraer y asentar empresas del sector económico moderno (ramos "sunrise": empresas-tecnología, empresas "high tec")[38].

El escenario aquí esbozado puede ser resumido de la siguiente manera: La presión sobre los municipios y las administraciones locales está en aumento, tanto de parte de los ciudadanos como de parte del sector privado. Debido a esta virtual "posición de sandwich" en

[36] *Armin Töpfer; Günther E.Braun: Ansatzpunkte für Marketing im kommunalen Bereich, en: Günther E. Braun/Armin Töpfer (Hrsg.): Marketing im kommunalen Bereich. Der Bürger als "Kunder" seiner Gemeinde, Stuttgart, 1989, pág. 17f.; Siegfried Honert: Stadtmarketing und Stadtmanagement, en: Der Städtetag, 6/1991, pág. 394*

[37] *Armin Töpfer: Stadtmarketing - Eine neue Anforderung an Kommunen?, en: Verwaltung - Organisation - Personal, 6/1991, pág. 339*

[38] *ibidem, pág. 339. Las empresas pertenecientes al sector económico moderno suelen tomar sus decisiones respecto a la localización de manera consciente y según variados criterios. A parte de los factores "duros" de localización (infraestructura, red viaria, comunicación, mano de obra calificada, suficiente oferta de terrenos industriales y comerciales, fomento de la economía local, impuestos locales, etc.) son los factores "blandos" de localización (imagen, atmósfera, suficiente oferta de supermercados y almacenes, posibilidades de entretención, calidad de viviendas y de escuelas, eventos culturales) que adquieren cada día de más relevancia*

que se encuentran los municipios crece la necesidad por iniciar una serie de innovaciones locales.

Ahora bien, para adaptarse exitosamente a estas nuevas exigencias del tiempo, los municipios se verán obligados a emprender una serie de innovaciones a nivel de la gestión municipal. Y es precisamente el marketing que puede constituir una base y un enfoque adecuado para iniciar tales innovaciónes[39].

2. ENFOQUE Y OBJETO DEL MARKETING MUNICIPAL

Originalmente, el concepto marketing proviene del sector privado, de las empresas privadas[40]. Se concibe el **marketing** como **"una concepción de la gestión empresarial que, en el interés de lograr las metas empresariales, orienta todas las actividades empresariales consecuentemente hacia las necesidades actuales y futuras de los mercados"**[41]. Esta concepción implica una orientación de todos los ámbitos empresariales hacia la venta y el cliente. Esto exige un estudio sistemático del mercado, como precondición para efectuar decisiones adecuadas al cliente, y el ejercicio de una influencia planificada sobre el mercado a través del empleo de todos los instrumentos de la mezcla de mercadeo orientado hacia la meta[42].

Ya desde hace tiempo se observa en Europa la tendencia de aplicar el concepto del marketing también en el ámbito no comercial; así se habla del "Marketing Municipal" o "Marketing Comunal/Local", "Non Business Marketing", "Social Marketing", "Eco-Marketing" y "Nonprofit-Marketing"[43].

2.1. Marketing Municipal como filosofía y concepto de gestión

¿Qué se entiende precisamente por marketing municipal? Al indagar por el contenido del concepto "Marketing Municipal", entonces uno se topa en la literatura y en la praxis local con una serie de definiciones.

Así Gerd Rainer Wagner define el marketing local de la siguiente manera: "Marketing es cada acción consciente de municipios o asociaciones de municipios que se orienta hacia el mercado con la finalidad de influir sobre determinados procesos del mercado en el sentido de las propias metas"[44].

Para Klaus Homann, el marketing municipal es "una concepción para producir las

[39] *Armin Töpfer; Ralf Müller: Marketing im kommunalen Bereich - Sinn oder Unsinn?, en: Der Städtetag, 11/1988, pág. 743*

[40] *Johannes Bidlingmaier: Marketing 1, Reinbeck bei Hamburg, 1973, pág. 15; Heribert Meffert: Perspektiven des Marketing in den 80er Jahren, en: Betriebswirtschaft, 40/1980, pág. 60ff.*

[41] *Heribert Meffert: Perspektiven des Marketing in den 80er Jahren, op.cit., pág. 60f.*

[42] *ibidem*

[43] *Strauss, B.: Grundlagen des Marketing öffentlicher Unternehmen, Baden-Baden, 1987, pág.24; Helmut Eitenmeyer: Social-Marketing - Unternehmensphilosophie öffentlicher Unternehmungen, en: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1/1977, pág. 303; Hans Raffée: Perspektiven des nicht-kommerziellen Marketing, en: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 28/1976; Ph. Kotler: Marketing für Nonprofit-Organization, Stuttgart, 1978*

[44] *Gerd Rainer Wagner: Kommunales Marketing, en: Verwaltungsrundschau, 30/1984/7, pág. 225f.*

deseadas relaciones de intercambio con los grupos-meta seleccionados y para influir sobre éstos a través del empleo sistemático de un instrumento especial de marketing"[45].

Armin Lutze concibe el marketing urbano como "un proceso de desarrollo y comercialización continuo del producto ciudad"[46].

Y Armin Töpfer precisa el concepto marketing municipal como una "filosofía empresarial" y como un "concepto de gestión". La filosofía que subyace al marketing municipal es la orientación consecuente de los servicios locales hacia las necesidades del "cliente", es decir: los grupos-meta (ciudadano, visitantes y empresas). La meta principal del marketing es el aumento de la atractividad del municipio y el desarrollo de una imagen positiva[47].

2.2. Municipio como "producto"

El enfoque del marketing concibe el municipio y sus instituciones son considerados como "oferentes" y los diferentes usuarios (ciudadanos, visitantes, empresas) como "demandantes"[48]. El **marketing municipal** es un **proceso continuo de desarrollo y comercialización del "producto ciudad"**[49].

¿Cuál es el mercado en que el municipio se ofrece a sí mismo como "producto"? Gerd Rainer Wagner define el mercado como "lugar fáctico o mental de la transacción de bienes materiales e inmateriales"[50].

Al igual que las empresas privadas, también los municipios han de competir por las simpatías del "cliente". El "producto" es el municipio con todas sus ofertas (servicios), sus recursos, su lugar de localización, su infraestructura, su arquitectura, su "atmósfera" y su "flair". Este producto no es algo que ya existe, sino ha de ser desarrollado y perfeccionado permamentemente[51].

Esto es precisamente la tarea del **management del marketing** que abarca una serie de fases: la formulación de metas, el análisis ambiental y situacional, posicionamiento, la planificación y el control de medidas[52].

Los métodos y los instrumentos del marketing local y del marketing privado son idénticos, pero los contenidos y los procesos decisionales son en parte diferentes[53]. Según los defensores del concepto marketing, el problema no radica en la imposibilidad de la aplicabilidad de la idea del marketing en el ámbito local, sino más bien en el problema de la aplicación e implementación concreta de este concepto en la praxis local[54].

[45] *Klaus Hohmann: Mehr Bürgernähe in Kommunalverwaltungen durch Marketing, en: Der Städtetag, 9/1986, pág. 609*
[46] *Armin Lutze; Bernd Heuer: Stadtentwicklung als unternehmerische Herausforderung und Aufgabe, en: Der Städtetag, 12/1988, pág. 800*
[47] *Armin Töpfer: Stadtmarketing - Eine neue Anforderung an Kommunen?, op.cit., pág. 340*
[48] *Gerd Rainer Wagner: Kommunales Marketing, op.cit., pág. 226*
[49] *ibidem, pág. 226*
[50] *ibidem, pág. 226; Stadtmarketing - mehr als Mode?, op. cit., pág. 1*
[51] *ibidem; Toni Schlegel: Stadtmarketing - Strategien und Instrumente, en: Jost Goller; H. Maack y Bernd Müller-Hedrich: Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe, Stuttgart, 1989, G 1.2., pág. 2*
[52] *Bruno Tietz; Peter Rothaar: City Studie. Marketbearbeitung und Management für die Stadt, München, 1991, pág. 10*
[53] *Armin Töpfer; Günther Braun: Ansatzpunkte für Marketing im kommunalen Bereich, op.cit., pág. 9*
[54] *ibidem, pág. 9*

3. METAS Y TAREAS DEL MARKETING MUNICIPAL

3.1. Metas del marketing municipal

Para las instituciones locales, el foco de atención de su pensamiento y acción debe ser el cliente. Por eso la meta de las actividades del marketing ha de ser[55]:

- que los servicios ofrecidos por las instituciones locales sean utilizados por los ciudadanos (clientes);
- que la institución disponga de una buena posición de ventaja frente a la competencia;
- que exista una imagen positiva de la institución; y
- que los ciudadanos estén satisfechos con los servicios ofrecidos por las instituciones locales.

La meta primaria del marketing no puede ser que la administración local ejerza influencia sobre las actitudes y las conductas de los grupos-meta involucrados con el fin de modificarlas; al contrario: Son las instituciones municipales y sus funcionarios que han de adaptarse a las necesidades de los ciudadanos[56].

En cuanto a las metas específicas del marketing local se puede distinguir entre[57]:

3.1.1 Metas internas

- Identificación de los ciudadanos con el municipio,
- Promoción de una actitud de comprensión del ciudadano respecto a los servicios y costos locales, y
- Una mayor participación ciudadana en los servicios del municipio

3.1.2 Metas externas

- Promoción de la imagen del municipio,
- Aumento del grado de reputación del municipio, y
- Aumento de la atractividad del municipio.

3.2 Tareas del marketing municipal

Para el marketing local resultan de relevancia las siguientes tareas[58]:

- Mejoramiento de las bases decisionales para la política y la administración mediante los métodos de la investigación social y el estudio del mercado;
- Reorientación del instrumento de acción con mayor consideración de los potenciales propios del municipio;
- Reorientación del management municipal;
- Desarrollo de las tecnologías para la realización de las metas deseadas.

[55] *Armin Töpfer; Günther Braun: Ansatzpunkte für Marketing im kommunalen Bereich, op.cit., pág. 17f.*
[56] *ibidem, pág. 21*
[57] *Regional- und Kommunalmarketing. Bericht über ein Forschungsprogramm, en: Marketing, 2/1981, pág. 130*
[58] *ibidem*

4. AMBITOS DEL MARKETING MUNICIPAL

4.1. Grupos-meta

El marketing municipal se dirige tanto hacia afuera (grupos-meta) como hacia adentro (política y administración)[59]. Los "clientes" del municipio son los diferentes destinatarios del actuar local, a saber: los habitantes, los grupos de interés (por ejemplo, los empresarios) y los visitantes (por ejemplo, los turistas) del municipio.

A partir de los diferentes grupos-meta es posible distinguir entre diferentes ámbitos parciales del marketing municipal[60]:

a. El **marketing de localización** : dice relación con todo el espectro del fomento de la economía local (grupos-meta: empresas asentadas, personas dispuestas a crear nuevas empresas y empresas potencialmente dispuestas a asentarse en el municipio). Las actividades más importantes en el ámbito del marketing de localización son: el fomento de la economía local, el asentamiento de empresas, y la promoción de las empresas locales. El marketing de localización apunta al aumento de la atractividad del municipio como lugar económico de localización mediante el fomento de la economía local.

b. El **marketing orientado hacia visitantes** abarca el marketing de visitantes (por ejemplo, marketing de turismo), y

c. el **marketing orientado hacia el habitante**: El marketing de habitantes se refiere a todas las actividades que apuntan a aumentar la atractividad del municipio como "lugar residencial", al mejoramiento de los servicios en los ámbitos educación, cultura, recreo, salud, ambiente, vivienda y servicios administrativos. En fin: Aspira a una mayor cercanía hacia el ciudadano y a su mayor y mejor satisfacción, y, por ende, a una mayor identificación de los habitantes con el municipio para, por ejemplo, evitar la emigración de ciudadanos a otros municipios.

Citymarketing, marketing urbano/municipal y marketing regional

Desde una perspectiva espacial es posible delimitar el marketing urbano/municipal tanto del marketing regional como del City Marketing[61].

El "**Marketing Urbano**" dice relación con la ciudad en su conjunto. La noción "**Marketing Municipal**" se emplea frecuentemente como sinónimo de "**Marketing Urbano**". El "**City Marketing**" es un aspecto o ámbito parcial del "Marketing Urbano" y apunta a una revalorización del centro (o casco) de una ciudad[62]. El "Marketing Regional", en cambio, intenta desarrollar toda la región en cooperación con todos los municipios (ciudades)[63].

[59] *(26) Toni Schlegel: Stadtmarketing - Strategien und Instrumente, en: Jost Goller; H. Maack y Bernd Müller-Hedrich: Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe, Stuttgart, op.cit, pág. 2f.*
[60] *Ibidem, pág. 3; Wolfgang-Hans Müller: Der Fremdenverkehr im kommunalen Marketing, en: Der Städtetag, 3/1990, pág. 226*
[61] *Ibidem, pág. 4*
[62] *Ibidem, pág. 4*
[63] *Ibidem, pág. 4*

La metodología de todos los tres enfoques es similar; diferencias hay solamente en cuanto a la delimitación espacial y en cuanto a los actores[64].

5. MARKETING, MANAGEMENT Y PLANIFICACION ESTRATEGICA DE MARKETING

La traducción del marketing municipal se realiza mediante el management municipal[65]. El "marketing management" abarca en primer lugar la planificación, la organización, la decisión, el control y las informaciones sobre el marketing municipal.

Un elemento de enorme relevancia del marketing es la planificación estratégica de marketing. Esta consta de las siguientes fases[66]: a) análisis situacional, b) definición de meta, c) desarrollo de estrategia, d) mezcla de mercadeo (marketing-mix) y e) implementación y control de éxito.

5.1. Análisis Situacional

El punto de partida para el desarrollo de una concepción de marketing municipal es el análisis de la situación inicial. Dentro del marco del análisis situacional se somete a un preciso análisis todos los ámbitos que podrían condicionar el futuro desarrollo del municipio[67].

Se puede distinguir entre dos ámbitos de estudio o análisis[68]:

a. el **municipio** (= análisis interno) y,

b. el **contorno de el municipio** (= análisis ambiental o externo).

Un instrumento de enorme relevancia para el análisis situacional es la técnica del estudio del mercado. Con su ayuda se capta, se procesa, se evalúa y se interpreta las informaciones internas y externas[69].

a. Análisis externo (ambiental)

El contorno del municipio conforma el "marco exterior" para las decisiones en cuanto a la política y el marketing municipal. A través del análisis externo se estudia las condiciones ambientales y sus implicancia sobre el futuro desarrollo del municipio.

El **análisis externo** se centra en tres aspectos[70]:

i. El análisis de los desarrollos económicos globales

[64] *I bidem, pág. 4*

[65] *Gerlinde Kammerlander: Informationsbeschaffung zur Entwicklung einer Marketing-Konzeption für Kommunalverwaltungen, en: Jost Goller, op.cit., G 1.1, pág. 3f.*

[66] *Armin Töpfer; N. Wieselhuber (Eds.): Strategische Marketing, Landsberg, 1986, pág. 6; Toni Schlegel: Stadtmarketing - Strategien und Instrumente, en: Jost Goller; H. Maack y Bernd Müller-Hedrich: Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe, Stuttgart, op.cit, pág. 6f.*

[67] *Ibidem, pág. 8*

[68] *Gerlinde Kammerlander: Informationsbeschaffung zur Entwicklung einer Marketing-Konzeption für Kommunalverwaltungen, en: Jost Goller, op.cit., G 1.1, pág. 11/12*

[69] *Ibidem, pág. 4*

[70] *Ibidem, pág. 17*

Se analiza los efectos de los siguientes factores: cambios en los mercados, cambios estructurales, desarrollos tecnológicos y demográficos y cambios sociales;

ii. el análisis de los grupos/análisis de mercado

Se trata aquí de la identificación de las necesidades de las empresas, los ciudadanos y visitantes);

iii. el análisis de la situación competitiva (análisis de competencia) (estudio del perfil de competencia).

El resultado del análisis externo es una sinopsis de las posibilidades y amenazas[71].

b. Análisis interno (análisis municipal)

El análisis interno nos facilita una idea clara sobre la situación actual del municipio. El objeto de análisis es la identificación de las debilidades y fortalezas específicas del municipio[72].

El resultado del análisis interno es un **Perfil de Debilidades/ Fortalezas del municipio**. Por fortalezas se ha entender los potenciales de desarrollo y las ventajas de localización que el municipio ha de ampliar y promocionar. Por debilidades se describe las amenazas, los cuellos de botella y las desventajas de localización cuyos efectos han de ser reducidos[73].

En resumen: Mediante el análisis situacional (= análisis interno y externo) se estima, por un lado, las posibilidades y las amenazas, y, por otro, las fortalezas y las debilidades de un municipio (potenciales internos). En su conjunto posibilitan el reconocimiento de las ventajas y desventajas competitivas que es la base para el posterior posicionamiento del municipio.

5.2. Definición de meta

La presentación tanto de las posibilidades y amenazas como de las fortalezas y debilidades constituye el punto de partida para la derivación de una "imagen-guía" amplia e integral como base para la futura política municipal [74].

La **imagen-guía** debe definir[75]:

- las **visiones municipales**,
- las **metas estratégicas del municipio** y
- las principales **actividades futuras**.

Vale decir: Cada municipio ha de plantearse a sí mismo la pregunta: "¿Qué queremos ser nosotros?" y "¿Qué podemos ser nosotros?".

[71] *Ibidem, pág. 12f.*
[72] *Ibidem*
[73] *Toni Schlegel: Stadtmarketing - Strategien und Instrumente, op.cit., pág. 11*
[74] *Ibidem, pág 12*
[75] *Ibidem, pág 12*

5.3. Desarrollo de estrategia

La imagen-guía ha de ser traducida en metas estratégicas para la futura política municipal. Y de estas metas han de ser derivadas y operacionalizadas las metas concretas del marketing[76]. Es preciso de desarrollar una concepción básica estratégica como el marco de orientación para el empleo de los diferentes instrumentos de marketing. De esta manera se define la dirección de las actividades de largo plazo en cuanto a los grupos meta, el posicionamiento y los campos de acción[77].

Sobre la base de la imagen-guía y de los grupos-meta seleccionados se efectúa a continuación un posicionamiento del municipio dentro del campo de competencia con otros municipios. El posicionamiento se hace considerando las demandas de los grupos meta, las fortalezas/debilidades y la competencia de localización comunal y regional[78].

Mientras que la imagen-guía define la meta amplia e integral para el desarrollo del municipio, el posicionamiento se refiere a la situación competitiva. Se trata de resaltar los aspectos y las ventajas de localización que distinguen en particular el municipio frente a las comunas competidoras[79].

A continuación se ha de traducir la imagen-guía y el posicionamiento estratégico en una **Corporate Identity** unitaria e integral (Identidad Municipal)[80].

5.4. Mezcla de mercadeo (Marketing-Mix)

Las estrategias del marketing municipal son concretizadas con ayuda de los cuatro instrumentos clásicos de la mezcla de mercadeo (marketing-mix)[81].

Estos instrumentos son:

Política de producto (ofertas de localización y de servicios),
Distribución (¿cómo llega el producto al cliente o el cliente al producto?),
Condiciones (nivel de precio, tarifas, costos de terrenos, subvenciones), y
Comunicación (publicidad, trabajo de relaciones públicas y comunicación personal).

5.5. Implementación y control de éxito

En la última fase de la planificación estratégica, las estrategias y los instrumentos elaborados del marketing municipal son traducidos en un programa de medidas[82].

Esta operación abarca[83]:

[76] *Ibidem, pág. 12*
[77] *Ibidem, pág. 13*
[78] *Ibidem, pág. 15*
[79] *Ibidem*
[80] *Ibidem, pág. 16*
[81] *Ibidem, pág 16f.; Robert Nieschlag; Erwin Dichtl; Hans Hörschaen; Marketing, Berlin, 1983*
[82] *Ibidem, pág. 20*
[83] *Ibidem, pág. 20.*

- definición de proyectos factibles a implementar,
- fijación de responsabilidades,
- compromiso de actores,
- planificación concreta del cronograma, y
- planificación de la demanda financiera y de personal.

Durante la implementación es de suma importancia realizar un **control de éxito continuo** con el fin de examinar el logro de meta y para efectuar las necesarias modificaciones en el concepto global[84].

6. IMAGEN MUNICIPAL Y CORPORATE IDENTITY

6.1. Imagen Municipal

Un elemento importante del marketing municipal es la política de imagen municipal/ comunal. Se trata del esfuerzo consciente de administraciones locales por el desarrollo y el mejoramiento de la imagen municipal tanto dentro como afuera de las fronteras municipales[85]. La política de imagen está concebida como algo de largo plazo y continuo. El "perfil de imagen" es expresión de la "inconfundible fórmula básica" de un municipio[86].

La generación de imagen es un proceso. Los pasos relevantes de la formulación y desarrollo de una imagen son[87]:

Formulación de la imagen deseada del municipio,

Diagnóstico de la imagen real/actual del municipio y de sus supuestos, sus fundaciones, sus condiciones ambientales y sus dimensiones condicionantes, para la "terapia de imagen", y

Comparación de la imagen deseada con la imagen actual/real.

6.2. Corporate Identity

Un elemento clave del marketing es la formulación de una identidad municipal que equivale en el mundo de las empresas privadas a la Corporate Identity[88]. Se trata de formular una

[84] *Ibidem*

[85] *Marianne Ostermann: Kommunale Imagepolitik, en: Der Städtetag, 6/1991, pág. 411; Bruno Tietz; Peter Rothhaar: City Studie, op.cit., pág. 18f.; Städte- und Regionalimages als Standortfaktoren, en: Kommunalpolitische Blätter, 8/ 1993, pág. 584*

[86] *Bruno Tietz; Peter Rothaar: City Studie. Marktbearbeitung und Management für die Stadt, op.cit., pág. 17*

[87] *Marianne Ostermann: Kommunale Imagepolitik, op.cit., pág. 411f.*

[88] *Armin Töpfer; A. Knieriem: Corporate Identity als Grundlage für erfolgreiches Direktmarketing, en: G. Greff; Armin Töpfer (Eds.): Corporate Identity, Landsberg, 1986; Peter Schilling: Der Weg zur Corporate Identity, en: Marketing Journal, 3/1982, pág. 290; E. Heinen: Unternehmenskultur - Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, München, 1987; K. Birkigt; M. Stadler (Eds.): Corporate Identity. Grundlagen, Funktionen, Fallbeispiele, Landsberg, 1986; F. Scheuch: Corporate Identity, en: Thexis, 4/1987/4, pág. 26f.; K.P. Wiedmann; St. Jugel: Corporate-Identity als Integrationselemento der Marketing-Kommunikation, en: K. Birkigt; M. Stadler (Eds.), op.cit., pág. 201ff.*

filosofía municipal como imagen-guía y vocación que constituye la base para la identificación del cliente (ciudadano, empresas) con el municipio.

Elementos de la Corporate Identity

La Corporate Identity que ha de encontrar su expresión tanto hacia adentro como hacia afuera abarca los siguientes elementos básicos que pueden entenderse también como componentes de mediación de identidad, a saber[89]:

Corporate Design (CD)

Se trata una imagen visual clara del municipio; la mediación simbólica de identidad se logra mediante el uso de elementos visuales (signets, logos, slogans, etc.);

Corporate Communications (CC)

Se trata una comunicación clara de grupos-meta que se logra a través del uso sistemático y combinado de todos los instrumentos de comunicación (publicidad, relaciones públicas, organización de eventos, etc.) y,

Corporate Culture o **"Corporate Behaviour" (CB)**

Esto se logra a través una conducta unitaria de parte la administración frente al cliente.

La Corporate Identity conforma el fundamento tanto para los campos de actividades como para los diferentes elementos de la mezcla de mercadeo (marketing-mix). De esta manera se logra así un "marketing de una sola pieza"[90]. La tarea principal del marketing municipal es "enfardar" la multiplicidad de actividades particulares y orientarlas hacia la identidad deseada del municipio.

El resultado de todos los esfuerzos es una cultura organizativa o municipal y una imagen positiva.

Proceso de desarrollo de una Corporate Identity

El proceso de desarrollo de una Corporate Identity para un municipio consta de cinco fases principales:

La **fase analítica** (identidad del municipio, fijación de meta, análisis de competencia),
La **fase conceptual** (definición de la imagen deseada),
La **fase de desarrollo** (desarrollo de la mezcla de mercadeo),
La **fase de realización** (implementación de la Corporate Identity) y
La **fase de control** (control de la Corporate Identity).

[89] *Klaus Birkigt: Von der Corporate Identity zum Corporate Design; ein Projekt mit zehn Arbeitsschritten, en: Marketing Journal, 2/1982, pág. 167f.*
[90] *Marianne Ostermann: Kommunale Imagepolitik, op.cit., pág. 414*

7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La competencia entre los municipios en cuanto a localización económica, lugar de residencia, de trabajo y de cultura está en aumento. En virtud de esta situación se impone en Europa cada día más la convicción que los municipios no pueden pasar por alto el marketing concebido como "concepto de gestión y de acción de largo plazo".

Tal como lo ocurre en el sector privado con las empresas, también los municipios como "oferentes" de servicios han de competir por la simpatía del "cliente" o "consumente". El marketing concibe el municipio como un "producto" dentro del contexto del concepto de la "empresa municipio". Este producto ha de desarrollarse acorde a los deseos del demandante. Los clientes son los habitantes, las empresas y los visitantes, es decir: todos que pretenden hacer uso de las instituciones locales.

El marketing municipal puede ser definido como un proceso de desarrollo y comercialización continuo del producto "municipio". Es un concepto de gestión y acción de largo plazo basado en una idea-guía.

Involucrando todos los grupos relevantes del municipio el marketing municipal aspira a una "canalización" de las fuerzas y una concentración de la medidas para el desarrollo y el reforzamiento de la conciencia de la capacidad de rendimiento de localización y a una identificación de los ciudadanos con su municipio.

Los principios básicos para el marketing municipal son las siguientes:

El marketing municipal ha de ser más que publicidad;

El marketing municipal ha de ser planificado y realizado de manera profesional tal como en el caso de las empresas privadas;

Las estrategias y las medidas del marketing municipal no son posibles de desarrollar e implementar si no se ha analizado de manera precisa las necesidades y la situación actual;

La meta del marketing municipal es un posicionamiento estratégico del municipio;

El marketing municipal ha de encontrar expresión en una Corporate Identity tanto hacia adentro como hacia afuera;

El marketing municipal es una empresa de largo aliento y ha de involucrar todos los grupos relevantes (grupos-meta) y, por último,

El marketing, sin lugar a dudas, requiere de actores visionarios y comprometidos.

Finalmente hay que dejar en claro: El marketing no es una panacea para todos los problemas del municipio. No puede reemplazar la política local y la función política del Concejo Municipal. Pero una concepción integrada de marketing puede facilitar las ayudas decisionales estratégicas y tácticas para la política.

El Concejo Municipal debería, antes de tomar las decisiones básicas, efectuar primero un análisis de mercado, por ejemplo vía una "Comisión Asesora de Marketing" que consulta a todos los grupos-meta relevantes, y desarrollar a partir de tal análisis los conceptos de desarrollo de largo plazo.

Los métodos del marketing son aptos para aquellos planteamientos que dicen relación específicamente con la función de servicios de la administración y las empresas municipales. En este ámbito es posible emprender esfuerzos - mediante los métodos del marketing -por una buena imagen, una mayor orientación hacia las necesidades del ciudadano

y por una mayor eficiencia. Pero esto no puede llevar a considerar la administración municipal en su totalidad dentro de este contexto del marketing: Los conceptos de marketing han de ser insertados en un concepto político del desarrollo municipal más amplio. A partir de tal concepto amplio se asigna al marketing su rango societal, su orientación y su aporte para el desarrollo en su conjunto. El Concejo Municipal ha de concentrarse en la función de formulación de las metas políticas, en la fijación de las prioridades y en el contenido de la política, y no en su implementación.

HACIA UN NUEVO MANAGEMENT PUBLICO/MUNICIPAL

Reinhard Friedmann

145

ANTECEDENTES

Ya desde hace algunos años se presencia a nivel internacional un drástico cambio en cuanto al rol del Estado y de la administración pública/municipal. En una serie de países industrializados (Australia, Nueva Zelanda, Inglaterra, Holanda, RFA, Suecia y Holanda) tuvieron lugar profundas reformas administrativas. Una expresión de estas reformas es la concepción del **"New Public Management"**.

Los rasgos sobresalientes de este nuevo modelo de management son:

- Orientación hacia un management profesional y responsable,
- Introducción de instrumentos y estándares para la medición del rendimiento administrativo y el control de output ("controlling system"),
- Independización y descentralización de las unidades administrativas (Unit Management),
- Fortalecimiento del principio de la competencia (Profit Centers),
- Empleo de instrumentos y prácticas de management provenientes del sector privado,

y

- Mayor disciplina y austeridad en cuanto al uso de los recursos.

Las razones para estos cambios en el management público/municipal son principalmente tres:

- La crisis del Estado Benefactor (fracaso del modelo administrativo burocrático) y la "sobreburocratización" del Estado,
- El renacimiento de los conceptos libremercadistas, y
- La "irradiación" de los conceptos de management de las empresas sobre el sector público/municipal.

Un caso concreto de reforma municipal que ha causado gran difusión en Europa es la **ciudad holandesa Tilburg**. Allá se organizó la administración local como un "consorcio" (holding) dando expresión concreta al concepto de la "Ciudad Empresa" ("Entrepreneurial City").

Este paper consta de cuatro partes. La primera parte dará una sinopsis de las principales deficiencias del actual management público/municipal. En la segunda parte enumerará una serie de nuevas exigencias a las que hoy día se enfrenta el management público/ municipal. La tercera parte describirá en forma breve las reformas administrativas en los países industrializados y las características del concepto del "New Public Management". En la cuarta, y última parte se presentará un interesante caso de una reforma administrativa: se trata el caso de la ciudad holandés Tilburg donde se organizó la administración según los principios de un "consorcio".

1. DEFICIENCIAS DEL ACTUAL MANAGEMENT PUBLICO/MUNICIPAL

¿Cuáles son las razones que han inducido en muchos países a políticos, manager administrativos y científicos buscar con la vista por nuevos conceptos, métodos e instrumentos para la regulación de la administración pública/municipal?

Las deficiencias de los sistemas de regulación y de las estructuras organizativas son casi en todas partes similares. Las deficiencias que saltan a la vista son[91]:

- Praxis burocrática de management y estructuras organizativas burocráticas,
- Deficiencias en la regulación administrativa,
- Deficiencias en la práxis de la gestión de personal,
- El no aprovechamiento de los potenciales de rendimiento (motivación, creatividad, etc.) que se ha de considerar como un evidente "derroche de recursos humanos", y la orientación unilateral de la regulación a inputs (y no hacia outputs).

Estas deficiencias obstaculizan seriamente el uso racional, oportuno y eficiente de recursos. Ellos se originan del modelo weberiano de burocracia ("burocracia clásica") que se basa en una estricta jerarquía en cuanto a los niveles de gestión. En la realidad, la administración pública/municipal no es regulada como una "empresa de servicios", sino como una "burocracia clásica"[92].

Este sistema que se ha denominado "centralismo burocrático" es, según Gerhard Banner, un "sistema de irresponsabilidad organizada"[93]. Es incapaz de lograr una eficiente administración y gestión y esto traerá consigo una multiplicidad de problemas en el futuro cercano.

[91] *Christoph Reichard: Auf dem Wege zu einem neuen Verwaltungsmanagement, en: Jost Goller; Heinrich Maack; Bernd S. Müller- Herdrich (Eds): Verwaltungsmanagement. Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe, Stuttgart, 1989, B1.1., pág 2; Gergard Banner: Von der Behörde zum Dienstrleinstungsunternehmen. Die Kommunen Bbrauchen ein neuses steruerrungsmodell, en: Verwaltung. Personal - Organisation, 1/1991,pág. 6ff.; Die Zeit ist reif für eine umfassende Reform, en: Kommunalpolitische Blätter, 11/1993,pág. 848f.*

[92] *Ibidem; Bodo Baars: Strukturmodele für die öffentliche Verwaltung, Schriften zur Verwaltungsmanagement, op.cit., pág. 2f. y Helmut Klages: Modernisierungsperspektiven der öffentlichen Verwaltung, en: Jost Goller; Heinrich Maack; Bernd W. Müller-Hedrich (Eds.) op. cit., pág. 3ff*

[93] *Gerhard Banner: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen,op. cit., pág.6*

141

Esta deplorable situación en el sector público/municipal contrasta fuertemente con las tendencias de desarrollo que se observan en el sector privado: El gran avance experimentado por la sociedad tanto en la administración de los negocios como en las comunicaciones y la tecnología, fue siendo absorbido al interior de las empresas del sector privado. El sector público/ municipal acusa un enorme retraso en cuanto a los nuevos conceptos de gestión y administración que se han impuesto en el mercado.

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA/MUNICIPAL FRENTE A NUEVAS EXIGENCIAS

En los últimos años, las condiciones-marco generales y las condiciones especiales de rendimiento de la administración pública/municipal ha sido sujeto a drásticos cambios.

¿Cuáles son los principales? Los cambios más relevantes dicen relación con los siguientes desarrollos[94]:

- Crecimiento de las expectativas de rendimiento de parte del ciudadano frente a la administración pública/municipal;
- Cambios en el ámbito de las tareas administrativas que se expresa en la evolución desde una "administración de orden" hacia una "administración de rendimiento y de regulación" (concepto de la administración como una "empresa de servicios");
- Creciente complejidad de las tareas administrativas;
- Cambios en los valores y las actitudes de los miembros de la administración y de los ciudadanos como resultado del cambio valórico societal general;
- Creciente presión sobre la administración de parte del sistema político (demanda por mayor eficiencia);
- Cambios tecnológicos (nuevas técnicas de información y comunicación); y
- Escasos recursos financieros que obligan a una política de ahorro y de redistribución más eficaz.

De estos profundos cambios en las condiciones de la administración resultan también nuevas exigencias al management administrativo público/municipal.

Debido a estos cambios el tradicional management administrativo público/municipal ya no está conforme a la época. Esto vale en especial para sus postulados, sus estructuras, sus instrumentos y la conducta de sus miembros. Este no se encuentra en condiciones de regular efectivamente la realización de las tareas administrativas y tampoco es capaz de reaccionar adecuadamente a las nuevas exigencias de su contorno.

Además, con razón el ciudadano moderno espera de la administración pública/ municipal que sus servicios valen el dinero que paga por éstos ("value-for-money"). Y los funcionarios que cada vez son más competentes y emancipados exigen mayores espacios de acción, condiciones flexibles de trabajo, más posibilidades de participación y un estilo cooperativo de gestión.

Todo esto nos indica la necesidad de efectuar profundas reformas en el management administrativo público/municipal. O mejor dicho: es imprescindible hacer una revisión y modifi-

[94] *Christoph reichard: Auf dem wege zu einem nueen Verwaltungsmanagement,op. cit., pág. 2f. y Helmut Klages: Modernisierungsperspektiven der öffentlichen Verwaltung, en : Jost Goller; Heinrich Maack; Bernd W. Müller-Hedrich (Eds.), op.cit., pág 3ff.*

cación enérgica del management administrativo. Es decir: Se precisa un nuevo concepto de management y nuevo modelo de regulación[95].

3. LA TENDENCIA INTERNACIONAL: HACIA UN "NEW PUBLIC MANAGEMENT"

Un análisis de las tendencias internacionales en cuanto al management público/ municipal nos arroja un cuadro revelador: En la mayoría de los países industrializados se observa una clara tendencia hacia un "New Public Management"[96].

La discusión internacional acerca de la reforma administrativa pública/municipal puede ser caracterizada en lo que se refiere a sus tendencias generales con los siguientes términos[97]:

- Reorganización del Estado, concentración en "las funciones claves", transferencia de tareas administrativas públicas hacia empresas privadas (privatización) o hacia el "tercer sector" (los "Non-Profit-Organizations");
- Continuación de las tendencias democratizadoras, aumento de chances de participación, esfuerzos por una mayor "cercanía hacia el ciudadano" y por una mayor calidad de los servicios;
- Reorganización del sector público mediante "estiramientos organizativas" (lean organization y lean management),
- Desburocratización, descentralización y racionalización,
- Nuevos conceptos de management,
- Mejoramiento del management financiero (presupuesto orientado hacia resultados, presupuestos flexibles, nota interna de gastos),
- Aprovechamiento de los mecanismos del mercado para la regulación, y
- Orientación de la política de personal hacia el rendimiento y hacia criterios de la economía privada (remuneración orientada hacia el rendimiento, colocación flexible de personal u otros incentivos, desarrollo de personal, Management Development etc.).

Las razones para estas reformas administrativas aún no han sido investigados por entero. Se supone que la crisis del **"Estado Benefactor"** (fracaso del modelo administrativo burocrático), por un lado, y la creciente irradiación del concepto de la economía del mercado (pensamiento neoconservador y neoliberal), por otro, han allanado el camino a una reforma de management en el sector público [98].

La expresión concreta de esta verdadera "revolución" en el ámbito publico/municipal

[95] *Ibidem*

[96] *Christoph Reinchard: Kommunales Management em internationalen Vergleinch, en: Der Städtetag, 12/1992,pág. 843f.; OECD: Public Management Developments. Survey 1990,Paris, 1990; OECD: Public Management Developments. Survey 1990, Paris, 1990; OECD: Public Management Developments. Update 1991, Paris, 1991; Caiden, , G. : Administrative Reform Comes of Age, Berlin, 1991; Aucoin, P.: Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, en: Governance, 1990, pág. 115.*

[97] *Hood, Ch.: A Public Management for All Seasons?, en : Public Administration, 1991, pág. 3f.; Christoph Reichard: Kommunales Management im internationalen Vergleich, op. cit., pág. 843f*

[98] *Aucoin, P.: Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principales, paradoxes and Pendulums, op. cit., pág. 115f*

es el "New Public Management". Los rasgos sobresalientes de este Nuevo Management Público son[99]:

- Orientación hacia un management profesional y responsable;
- Introducción de instrumentos y estándares para la medición del rendimiento administrativo y para el control de output ("controlling system");
- Independización y descentralización de las unidades administrativas (Profit Centers, Unit Management);
- Fortalecimiento del principio de la competencia;
- Empleo de instrumentos y prácticas de management provenientes del sector privado; y, por último,
- Mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.

Como consta de lo dicho anteriormente: La búsqueda por nuevos modelos de regulación y de métodos de management para la administración pública/municipal se orienta claramente hacia los conceptos de las grandes empresas privadas y, en especial, hacia la **organización de consorcios (estructura de holding)**. Han encontrado enorme relevancia tales conceptos como: Management Estratégico, Corporate Management, Management Integrado de Empresas, Lean Management, Intrapreneurship, Profit Centers y Unit Management, descentralización y Human Resources Management[100].

Los siguientes **países** son actualmente considerados como **ejemplares** en lo que se refiere a las reformas de management[101]:

Nueva Zelanda y **Australia** por su resuelta estrategia de modernización;

Los **países escandinavos (Suecia y Noruega)** por su amplia experiencia con el "Agency model" y por los "Free Community Experiments";

Holanda por su enfoque del "Contract Management"; y

Gran Bretaña por los múltiples enfoques de independización y privatización y por la novedosa asignación de roles al municipio.

[99] *Christoph Richard: Kommunales Management im internationalen Vergleich, op. cit., pág. 843*

[100] *Gerhard Banner: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, en: op.cit., pág. 6ff.; Jochen Dieckmann: Unternehmen Stadt, en: Der Stätetag, 11/1991, pág.739; Frederic Vester: Vester: Neuland des Denkens, München, 1984; Das neue Denden, en : Manager Magazin, 3/ 1984,pág.18of.; Knut Bleicher: Organisationskonzepte für die 90er Jahre. Ganzheitliches Denkens als Voraussetzung für ein intergratives Management, en: Offece Management, 11/1990,pág.6ff.; Fnut Bleicher: Das Konzept Integriertes Management, Frankfurt/Main, 1991; Lean Management- Schlankheitskur für die Kommunen, en:Dommunalpolitische Blätter, vol.45, junio 1993; Dirk Bösenber: Heinz Metzen: Lean Management. Versprung durch schlanke Konzepte, München 1993.*

[101] *Christoph Reichard: Kommunales Management im internationalen Vergleich, op. cit., pág. 846f.; OECD: Public Management Developments. Survey 1990, op. cit.; Caiden, G.: Administrative Reform comes of Age, op. cit.; Broode,R.: The Enabling Authority, en: Public Administration, 1991, pág. 525f.; Kemp, p: next Steps for The British Civil Service, en: Governance, 1990,pág. 186f.; Bekke, H.: Experiencies and Experiments in ditch Local Government, en: Batley, F.; G. Stocker(Eds.): Local Government in Europe, London, 1991 pág. 123f.; Mol,N.: Contract-based Management Control in Government Organizations, en IRAS, 1989, pág. 365f.; Lodden, P.: The "FreeLocal Government" Experiment in Norway, en: Batley, R.; G. Stoker (Eds.): Local Government in Europe ,op. cit.,pág 198f.; Kaeting, M.; M. Holmes: Australia's Budgetary and Financial Management Reforms, en: Governance,1990, pág. 168-185; Mascarenhas, R.: Reform in the Prublic Service in Australia and New Zealand, en: Governance, 1990, pág. 75; Wistrich, E.: Restructuring Government New Zealand Style, en: Public Adminstration, 1992,pág. 119f*

4. UN CASO EJEMPLAR: EL MODELO DE MANAGEMENT DE LA CIUDAD TILBURG (HOLANDA)

En Europa especialmente el caso de la ciudad Tilburg (Holanda) tiene un enorme impacto sobre la discusión acerca de la reorganización del administración y el management municipal[102].

En Tilburg, una ciudad de 160.000 habitantes, se ha implementado en el año l985, debido a enormes problemas financieros y presiones por una reforma administrativa, un nuevo concepto de management y nuevo modelo de regulación que se orientan plenamente hacia el concepto de las empresas privadas[103].

4.1. Objetivos de la Reforma

La reforma administrativa de la ciudad Tilburg persiguió los siguientes objetivos[104]:

La reducción de la burocratización de la organización administrativa en beneficio de una mayor transparencia para la ciudadanía y la política y en beneficio de claras líneas de responsabilidad dentro de la administración;

El aumento de la flexibilidad, efectividad y eficiencia de la administración; y

El logro de servicios cualitativamente mejores y a menores costos.

4.2. Principios del nuevo modelo de regulación

El nuevo modelo de regulación se fundamenta en cuatro principios básicos[105]:

- La regulación acorde a precisas pautas directrices,
- La descentralización,
- La delegación; y
- La regulación orientada hacia resultados (outputs) sobre la base de los principios de economía.

[102] *Michael Blume: Führlung und Steverung groBer Verwaltungen: Kontraktmanagement in den Niederlandern en: Die Gemeindekasse, 5/1992, pág. 129; Helmut Klages: Modernisierungsperspektiven der öffentlichen Verwaltung, en: Jost Goller, Heinrich Maack; Bernd W. Müller-Hedrich (Eds.), op.cit., B1.2., pág. 2f*

[103] *Hans Gorg Kinzel: Das neue Steuerungsmodell in der Diskussion, en: Kommunalpolitische Blätter, 7/1993,pág510; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Versaltungsvereinfachung(Kgst): wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunaleverwaltung. Fallstudie tillkburg, Döln, Bericht Nr. 19, 1992; Gemeindemanagement. Auch mal gefeuert. Im holländischen Tilburg wurde die Verwaltung wie ein Konzern organisiert, en: Wirtschaftswoche, 14/1992,pág. 61;Achrijvers, A.:(finanzielle) Steuerung einer groBen Gemeinde- die Entwicklung eines Tilburger Modells, en:Bedrijfskunde, 4/ 1988; Gerrit Jan Woters: Das Tillburger Modell. Leistungsorientierte Steuerung der niederländischen Verwaltungen und der Kameralistik, en: Der Gemeindehaushalt, 10/1992,pág. 217; Werner Heinz: Prinzipien der Wirtschaft halten Einzug, en: Der Städtetag, 9/1992,* pág.633.

[104] *Michael Blume: führung und Steuerung groBer Verwaltungen: Kontraktmanagement in den Niederlanden,op.cit., pág.132*

[105] *Ibidem*

4.3. Tilburg: "Ciudad Empresa" (Entrepreneurial City)

En Tilburg se ha implementado desde 1985 la **estrategia de convertir la ciudad en una "ciudad empresa"**. Esto significa: Se ha establecido una estructura descentralizada de consorcio o holding con una serie de "sociedades" independientes (= Servicios). Es decir: se considera la ciudad como un consorcio que es regulado políticamente por el Concejo Municipal[106].

La administración municipal de Tilburg - organizada en forma de un consorcio consta de la siguiente estructura:

- Una "**Directiva de Consorcio**" (Consejo Municipal y Cúpula Administrativa) que es respaldada por un "staff de consorcio"; y
- Los **Servicios o Especialidades** (direcciones) con amplia autonomía.

El **Concejo Municipal** - como instancia administrativa superior -fija las metas estratégicas y regula la administración mediante pautas directrices políticas estratégicas. La regulación central y la coordinación de los diferentes Servicios se efectúa mediante tres **instancias de coordinación**, a saber: el Magistrado (= Alcalde más "Adjuntos" elegidos por el Concejo Municipal), la "Conferencia de Management" (conferencia de los directores de los Servicios) y la "Conferencia de los Controller"[107].

4.4. "Contract Management" como filosofía de regulación

Un elemento clave del modelo de management de Tilburg es el "Contract Management" que se origina del Corporate Management[108]. Este concepto implica una redistribución fundamental de los roles y las funciones entre el Concejo Municipal, la Directiva/Cúpula Administrativa y los Servicios.

La idea central es la "regulación a distancia" ("steering at distance" o "steering at arms length"), esto quiere decir: Entre la Directiva Administrativa (Magistrado) y los correspondientes Servicios administrativas se concluye un "Contrato". De acuerdo a este contrato, los respectivos Servicios han de "producir" determinados servicios (o rendimientos), de acuerdo a las metas políticas fijadas, en cambio de la asignación de un presupuesto adecuado[109].

El Concejo Municipal adelanta las pautas políticas y controla su realización. La tarea de la Cúpula Administrativa es traducir estas pautas políticas en metas concretas y elaborar un presupuesto orientado hacia outputs. Los Servicios ejecutan sus tareas en forma relativamente autónoma, disponen de plena responsabilidad para los resultados que ellos han de rendir y informan periódicamente a la directiva administrativa[110].

[106] *Gerrit Jan Wolters: Das Tilburger Modell,op.cit., pág. 217*
[107] *Ibidem*
[108] *Christoph Reichard: Auf dem Wege zu einem neuen Verwaltungsmanagement,op. cit., pág.9*
[109] *Ibidem; Christoph Reichard: Kommunales Management im internationalen Vergleich, opo.cit., pág 844*
[110] *Christoph Richard: Auf dem wege zu einem neuen Verwaltungsmanagement, op. cit., pág.10*

4.5. Criterios principales del nuevo modelo de regulación

Los criterios más importantes del concepto de regulación aplicado en Tilburg son[111]:

- Los adelantos de metas son un instrumento importante de regulación,
- La regulación no se orienta solamente hacia inputs, sino también hacia outputs/ resultados (definición de los servicios como "productos"),
- Consideración del criterio "value-for-money" (estimación del contra-valor de los servicios administrativos para el ciudadano),y
- Uso reforzado de instrumentos de la Administración de Empresas (Controlling, nota de gastos, índices de rendimiento y sistema de información).

4.6. Nueva estructura organizativa

.La base de este modelo de regulación constituye una nueva estructura organizativa[112].

La directiva administrativa es reforzada por una vigorosa "Unidad de Controlling y de Asesoría" ("Servicio Central de Regulación") que:

- Asesora y respalda al Concejo Municipal y a la directiva administrativa,
- Regula y supervisa las finanzas del "Consorcio Municipio",
- Se preocupa del personal, la organización y la información desde una perspectiva más bien conceptual y, por último,
- Coordina y evalúa los diferentes esfuerzos de "controlling" en las diferentes especialidades administrativas.

En los niveles de gestión inferiores están activos los diferentes Servicios que son dotados con un "Controller de Servicio" propio que se preocupa de la organización, la planificación de recursos, la supervisión del actuar administrativo, la información y los análisis de desviación dentro de sus servicios.

4.7. Instrumentos de regulación

En el modelo de management de Tilburg emplea una serie de instrumentos de regulación, a saber[113]:

- Al principio de cada período de mandato emana del Concejo Municipal una "Encomienda Política" (una especie de "Declaración de Gobierno") que fija las pautas básicas de la política local;
- El Concejo emite una vez cada año un Plan Político de Perspectivas que fija los proyectos más importantes y el marco presupuestario;
- Se redacta un presupuesto anual (tanto para el municipio en su conjunto como para los diferentes servicios) que contiene, aparte de los ítems usuales de ingresos/gastos, además indicaciones sobre los outputs deseados (presupuesto orientado hacia resultados);

[111] *Ibidem*
[112] *Ibidem*
[113] *Ibidem*

13

- Los respectivos servicios remiten tres veces por año al Servicio Central de Regulación y a la Directiva Administrativa un Informe de Management;
- La administración informa al Concejo Municipal sobre el trabajo rendido mediante un Informe Anual; y
- Permanentemente se lleva a cabo "Audits" en ámbitos parciales del municipio.

El proceso de regulación se desarrolla, tal como lo muestra el cuadro 1 en varios "ciclos de management" entrelazados el uno con el otro.

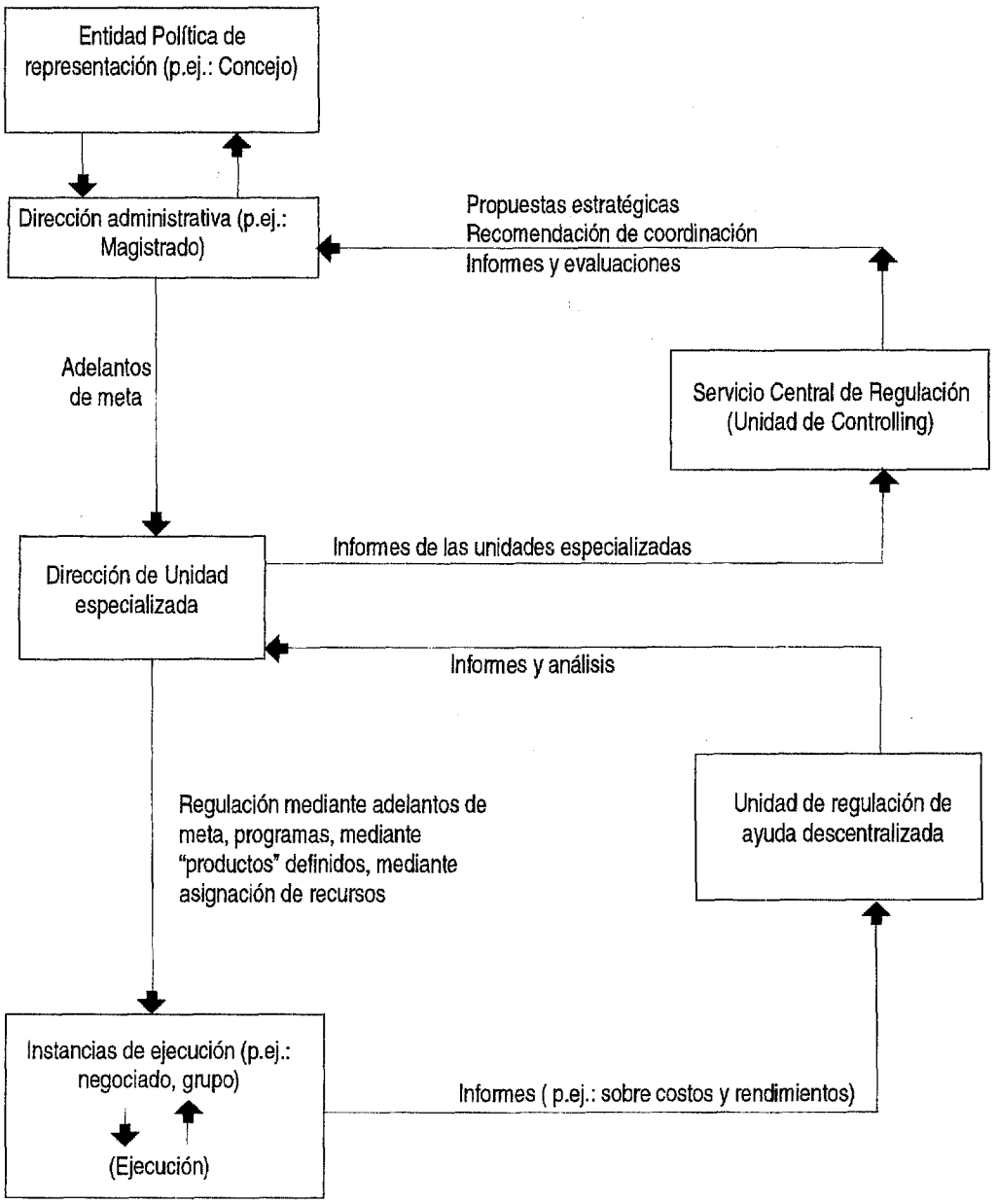
Los resultados de la reforma de Tilburg son notables: La ciudad ya no ha de endeudarse, los ciudadanos y las empresas están, por lo menos hasta ahora, altamente satisfechos. A pesar del crecimiento en las tareas, en Tilburg se logró reducir el personal de la administración de 3.000 (antes de la reforma) a 1500 (después de la reforma). Las experiencias de la reforma de Tilburg son alentadoras: Los servicios de la administración son entregados de mejor forma y más expedita. Además, la administración logró una mayor cercanía hacia el ciudadano[114].

La ciudad holandesa Tilburg ha dado un ejemplo para una exitosa reforma de la administración municipal. Tilburg se orientó hacia los modelos de las empresas privadas aplicando la estructura descentralizada de holding (consorcio) y los principios del management moderno del sector privado.

Se ha establecido una clara distribución de responsabilidades entre el Concejo Municipal y la administración. El Concejo Municipal determina las pautas políticas estratégicas, las metas de la administración, dispone sobre prioridades, adelantos y medios y controla el trabajo de la administración. Es informado sobre el logro de las metas concordadas por la directiva administrativa ("gestión empresarial") cuyo "gerente" es el "director municipal". La responsabilidad sobre el "cómo" de la ejecución de resoluciones y el cumplimiento de tareas está transferida a los Jefes de Servicios. Ellos disponen de un amplio ámbito de responsabilidades y competencia. Un elemento importante del modelo de Tilburg es el concepto del "Contract Management". La responsabilidad y la competencia es delegada (descentralización). El sistema se orienta hacia el rendimiento: Premia un buen rendimiento y castiga errores graves.

[114] *Die Zeit ist reif für eine umfassende Reform, op.cit., pág. 849; Gemeindemanagement. Auch mal gefeuert, op. cit., pág.61*

CUADRO 1
CIRCUITOS DE REGULACION ENTRELAZADOS



155

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, PRIVATIZACION DE SERVICIOS Y RELACION MUNICIPIO - EMPRESA PRIVADA

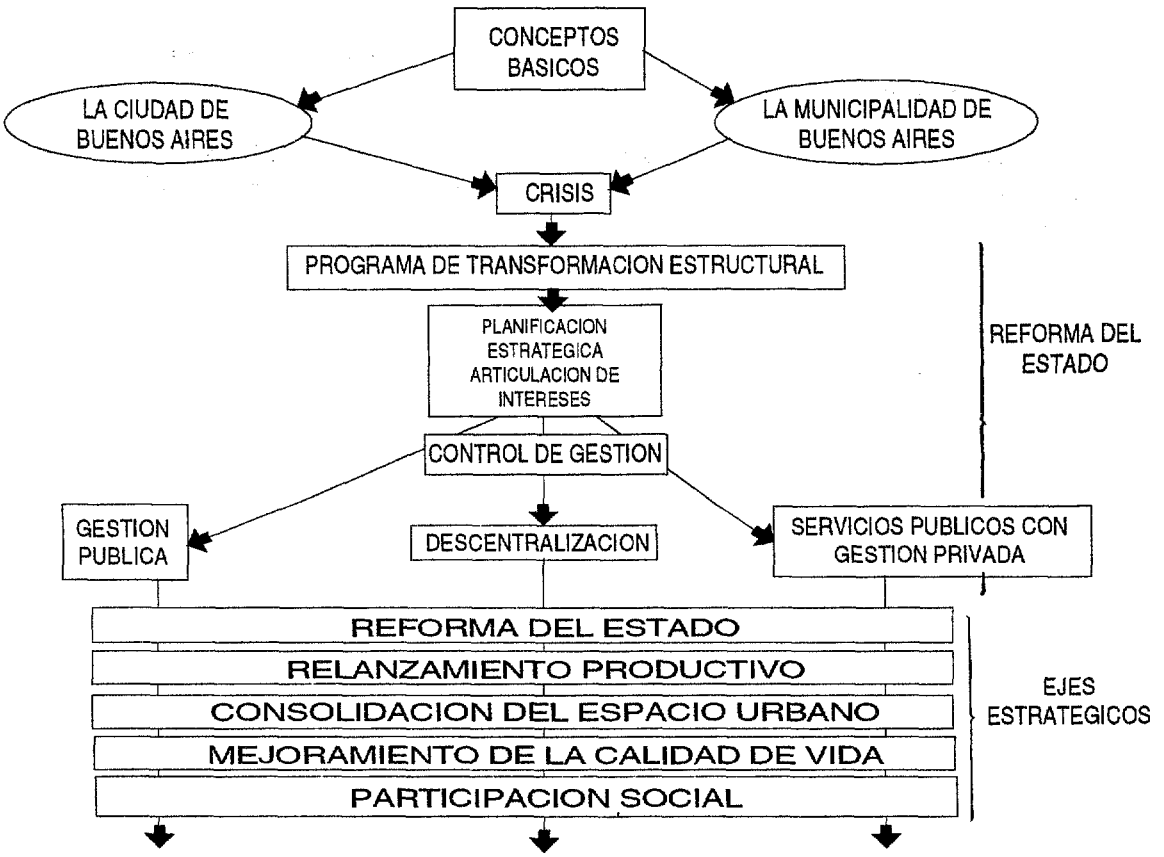
Isidoro Felcman

156

TRES CONCEPTOS CLAVE PARA LA REFORMA DEL ESTADO

- PRIVATIZACION
- DESCENTRALIZACION
- NUEVAS FORMAS ORGANIZACIONALES PUBLICAS

MARCO DE REFERENCIA GLOBAL



PRIVATIZACION

SENTIDO RESTRINGIDO:
- Venta de activos públicos

SENTIDO AMPLIO
- Incorporación del sector privado al dominio público
- Fines públicos, medios privados
- Servicios públicos con gestión privada

QUE ES UN BIEN PUBLICO

- El objeto legítimo del gobierno es realizar para una comunicad de personas lo que éstas necesitan que se haga y no pueden hacer con sus capacidades individuales y separadas

- Interrelaciones sociales privadas: "Dame lo que yo quiero y tendrás lo que tú quieres"

- Interrelaciones sociales públicas: "Nos comprometemos mutuamente a pagar por lo que todos deseamos"

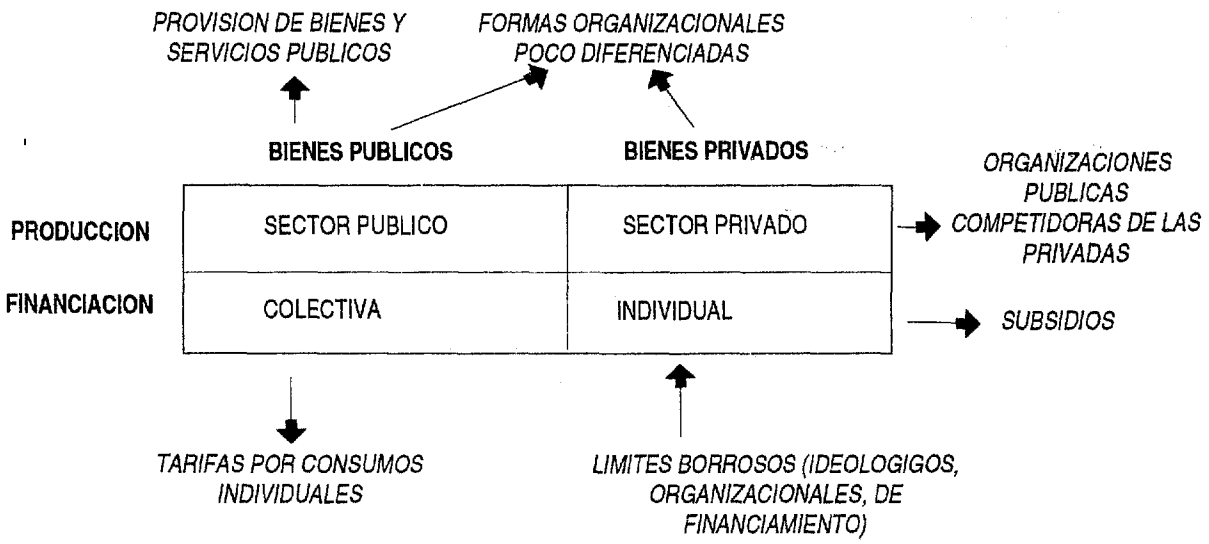
- Principio de subsidiaridad del Estado: "Nada de lo que puede hacerse a nivel inferior debe ser transferido a nivel superior". "Nada de lo que puede hacer el individuo debe ser hecho por el Estado"

- Aquellos que están fuera de las relaciones de mercado.

- Aquellos que satisfacen las necesidades públicas.

EL PARADIGMA TRADICIONAL

	BIENES PUBLICOS	BIENES PRIVADOS
PRODUCCION	SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO
FINANCIACION	COLECTIVA	INDIVIDUAL



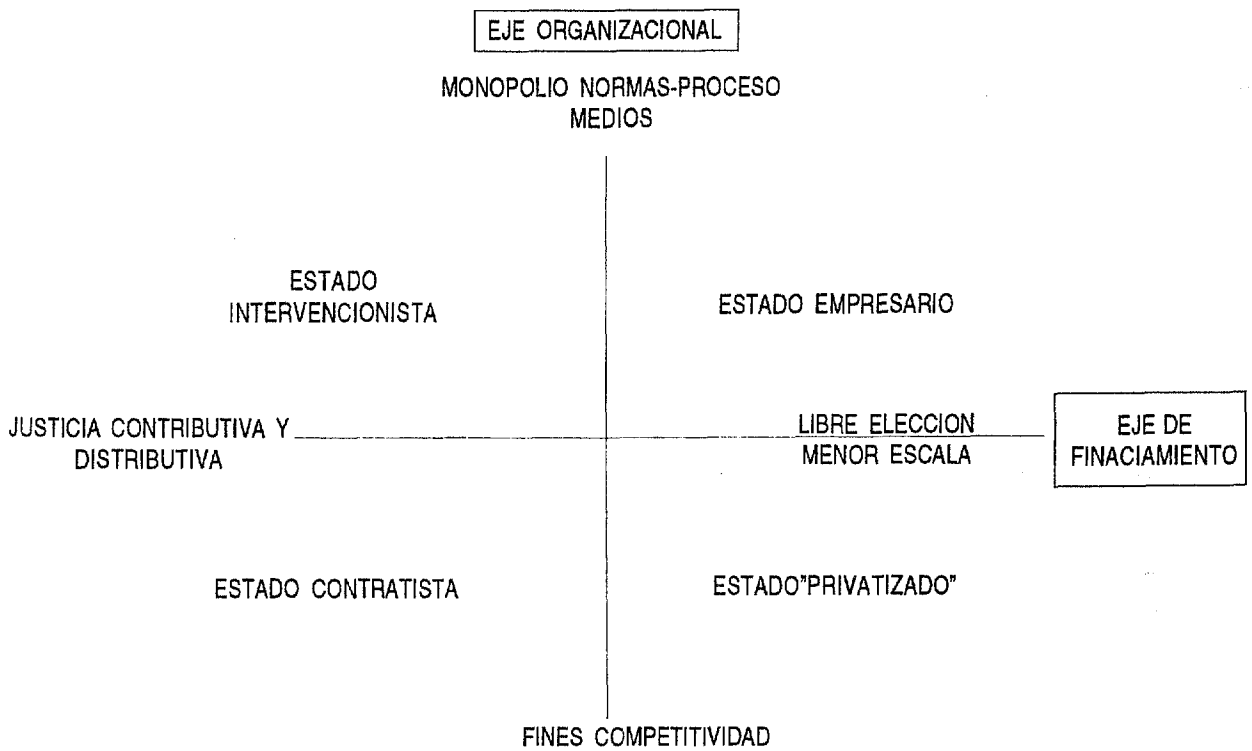
DIMENSIONES CONCEPTUALES DE LA CRISIS

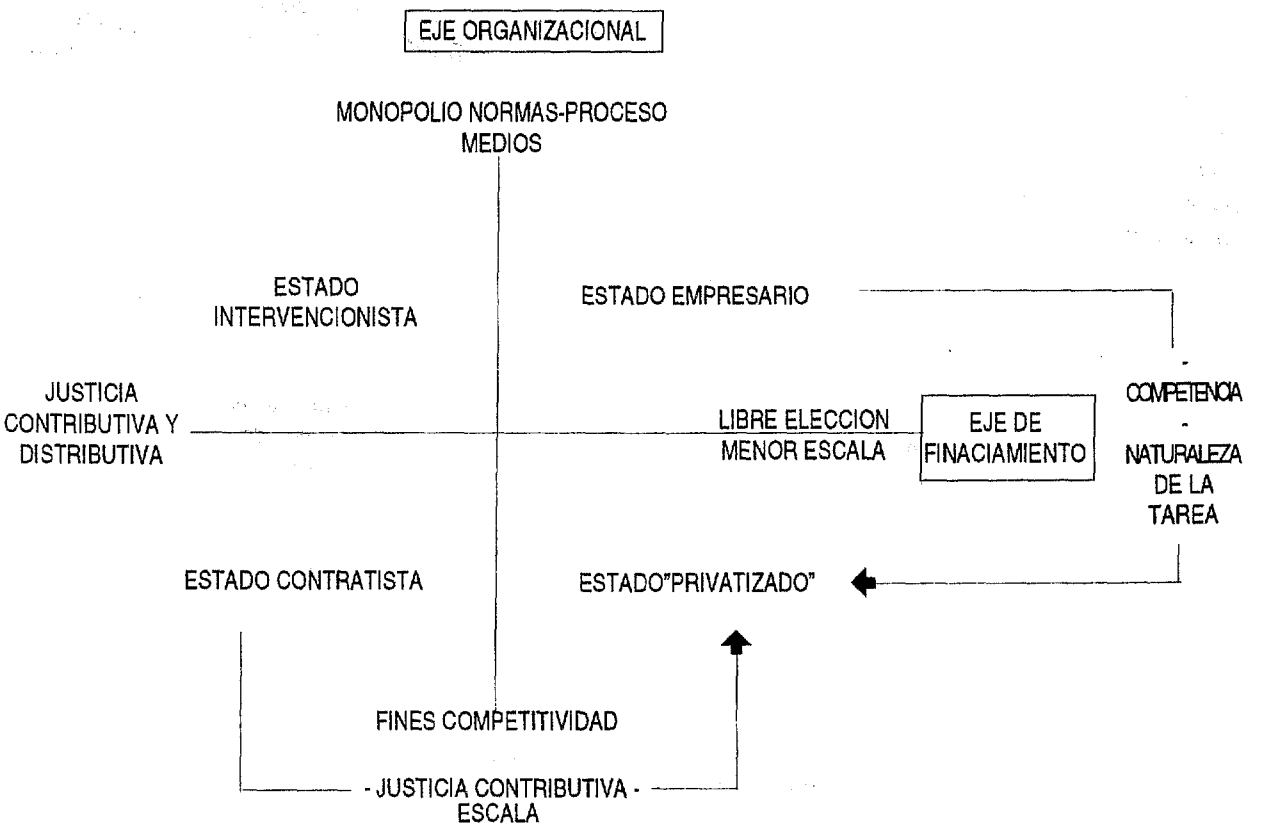
- IDEOLOGIA
- ORGANIZACIONAL
- FINANCIAMIENTO

AGENDA DE LA CRISIS

- Estado del bienestar
- Desprestigio del Estado como productor de bienes y servicios
- Competitividad
- Libre elección del usuario
- Resultados
- Calidad de los Servicios públicos
- Concepto de propiedad
- Disponibilidad de capital
- Desinversión
- Racionalidad costo-beneficio
- Corrupción
- Justicia contributiva y distributiva
- Escala
- Regulación y articulación de relaciones sociales

ESTADO Y BIENES PUBLICOS





RELACIONES ENTRE COMPETITIVIDAD Y NATURALEZA DE LA TAREA II

Concepto	Producción Sector Público	Producción Sector Privado
Naturaleza de la tarea	No se puede/no conviene especificar el resultado previamente	Se puede/conviene especificar el resultado previamente
Forma de definir el vínculo	Empleo	Contrato
Roles que genera el vínculo	Funcionario	Empresario
Racionalidad	Salario/Instrucciones/Aplicación normas/retribución por lo aportado	Precio/lucro/producto/retribución por lo obtenido
Modelo de Gestión	Por normas	Por resultado
Modelo Organizacional	Burocrático	Orgánico
Utilidad	Eficiente para el control de medios	Eficiente para la obtención de fines
Competitividad	No genera condiciones	Genera condiciones
Condición básica	Honestidad	Competencia

RELACIONES ENTRE COMPETITIVIDAD Y NATURALEZA DE LA TAREA

Cuanto más precisamente pueda especificarse una tarea por adelantado y evaluarse su ejecución luego de realizada, tanto más ciertamente se puede hacer que los contratistas compitan, y tanto más rápidamente se puede reemplazar (o penalizar) a aquellos que resultan insatisfactorios; cuanto más estrechamente se preocupa el gobierno por los fines, con exclusión de los medios, tanto más fuertes son los argumentos a favor de emplear a perseguidores de lucro en vez de funcionarios públicos.

MODELO DE GESTION POR NORMAS/MODELO DE GESTION POR RESULTADOS

MODELO DE GESTION POR NORMAS	MODELO DE GESTION POR RESULTADO
Gestión por normas	Gestión por resultado
Unidad de gestión: el sector público como un todo indiferenciado	Unidad de gestión: Unidades de gestión y resultados diferenciadas unas de otras
Globalidad: todas las organizaciones son consideradas del mismo tipo	Heterogeneidad: cada organización es diferente a las demás
Limitaciones decisorias	Autonomía decisoria
Centralización decisoria	Descentralización decisoria
Control burocrático	Control social
Verticalidad	Horizontalidad

RELACION ENTRE CONTRIBUCION Y ESCALA

JUSTICIA CONTRIBUTIVA

	DECISION PUBLICA * FORMULACION DE POLITICAS * SEGURIDAD * TRANSPORTES * TRANSITO * JUSTICIA	**SUBSIDIO** * SALUD * EDUCACION * ACCION SOCIAL
MAYOR ESCALA		MENOR ESCALA
	DESCENTRALIZACION	**MERCADO** * RECOLECCION DE RESIDUOS * ESTACIONAMIENTO * RECREACION

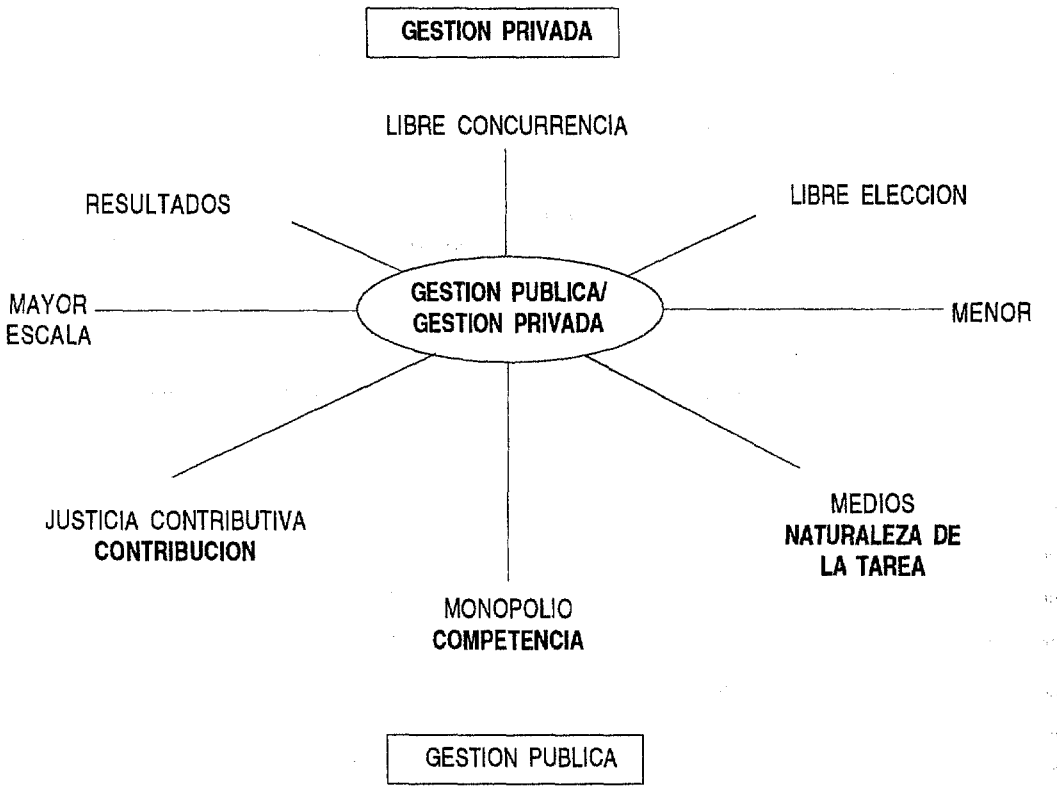
LIBRE ELECCION

162

CUATRO FACTORES CLAVE PARA DECIDIR GESTION PUBLICA - GESTION PRIVADA

* Naturaleza de la tarea (específica resultados-específica medios)
* Competencia (monopolio-libre concurrencia)
* Contribución (justicia contributiva-libre elección)
* Escala (mayor-mayor)

CUATRO FACTORES PARA DECIDIR GESTION PRIVADA/GESTION PUBLICA



Privatización de servicios locales seleccionados

Servicio	Proporción de localidades que contratan el servicio externamente (en %)
Remolque y depósito de coches	57,8
Servicios legales	44,3
Mantenimiento de vehículos	30,0
Operación de iluminación de calles	28,1
Recogida de basura	27,3
Poda y plantación de árboles	25,3
Reparación de calles	24,9
Mantenimiento de señales de tráfico	22,9
Relaciones laborales	19,6
Disposición de residuos sólidos	19,2
Procesamiento de datos	18,9
Servicios de Ambulancia	17,0

Fuente: Los datos de la tabla son originales de Carl Valente y Lydia Manchester, Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery (Washingon, International City Management Association, 1984), pág.xv, tabla B, reimpreso en "Privatization in the U.S. Cities and Countries" NCPA Policy Report 116. National Center for Policy Analysis, págs. 4-6, tabla 1.

PRIVATIZACION DE SERVICIOS LOCALES SELECCIONADOS

Preparación de la nómina de pagos	Facturación de servicios
Parquización y mantenimiento de parques	Operación de refugios para animales
Operación de centros de cuidado diario	Control de plagas
Inspección de edificios	Operación y mantenimiento de autobuses
Operación de aeropuertos	Lectura de medidores
Operación de playas de estacionamiento	Gestión hospitalaria
Operación o mantenimiento de instalaciones de recreo	Facturación de impuestos
Cobro de impuestos	Evaluación impositiva
Relaciones Públicas	Seguridad de edificios y control

164

Ganancias estimadas a partir de la privatización

Función	Costo extra del servicio municipal con respecto al servicio contratado (en%)
Asfaltado	96
Servicio de consejería	73
Mantenimiento de señales de tráfico	56
Limpieza de calles	43
Recogida de basura	42
Mantenimiento de césped	40
Mantenimiento de árboles	37
Preparación de la nómina de pagos	0

Fuente: Barbara J. Stevens, "Coparing Public and Private-Sector Privatization Efficiency: An Analysis of Eight Activities." Nacional Productivity Review (Otoño 1984), 401, tabla 5.

Cómo difieren las reparticiones municipales de los contratistas

	Ciudades que utilizan contratistas (%)	Ciudades que utilizan sus reparticiones (%)
Proporción de la mano de obra directa en el costo total	49,0	60,2
Fuerza de trabajo agremiada	20,0	48,1
Edad promedio de los trabajadores	32,1	36,1
Permanencia promedio en el cargo (en años)	5,8	8,1
Días de vacaciones por trabajador	10,1	14,0
Ausentismo promedio (por cualquier motivo)	8,8	12,9
Estratos directivos sobre los trabajadores	1,5	1,9
Capataces que pueden despedir a los trabajadores	53,7	16,0
Utilización de reprensiones escritas a los trabajadores	33,8	72,5
Sistemas de incentivo para los empleados	26,9	12,3
Trabajadores que mantienen su propio equipamiento	92,5	48,1
Reuniones formales de personal	53,8	81,5

Fuente: Barbara J. Stevens, comp. Delivering Municipal Service Efficiently (Washington : HUD Office of Policy Development an Research, 1984), pág. 18-19.

Estudios de costo de la recogida de basura: Resumen

Estudio	Conclusiones
24 ciudades del área de St. Louis (Hirsch, 1965)	Ninguna diferencia significativa de costos entre servicio público y servicio privado.
Ciudades principales de Connecticut (Kemper y Quigley, 1976)	Contratistas, los más eficientes; servicio público, 25 por ciento más costoso; competencia abierta, 63 por ciento más costosa.
1378 ciudades en todo el territorio nacional (Savas, 1977)	Contratistas, los más eficientes; concesión privada y recogida pública, ambas 12 por ciento más que los anteriores; competencia abierta, 50 por ciento más que los contratistas.
340 organizaciones en todo el territorio nacional (Stevens, 1977)	Contratistas, los más eficientes; costo público, 25 por ciento más; costo de la competencia abierta, de un 26 a un 48 por ciento más.
Condado de Fairfax,Va. (Bennett y Johnson, 1979)	La competencia abierta cuesta menos que la recogida pública.
126 ciudades de Canadá (McDavid, 1985)	El servicio público cuesta un 41 por ciento más que los contratistas; las agencias públicas en sistemas "mixtos" cuestan sólo un 8 por ciento más que los contratistas.
317 ciudades del Reino Unido (Cubbin, Domberger y Meadowcroft, 1987)	Monopolio público, 20 por ciento menos eficiente que las contrataciones; organismos públicos ganadores de licitaciones, aproximadamente tan eficientes como el contratista privado medio.

166

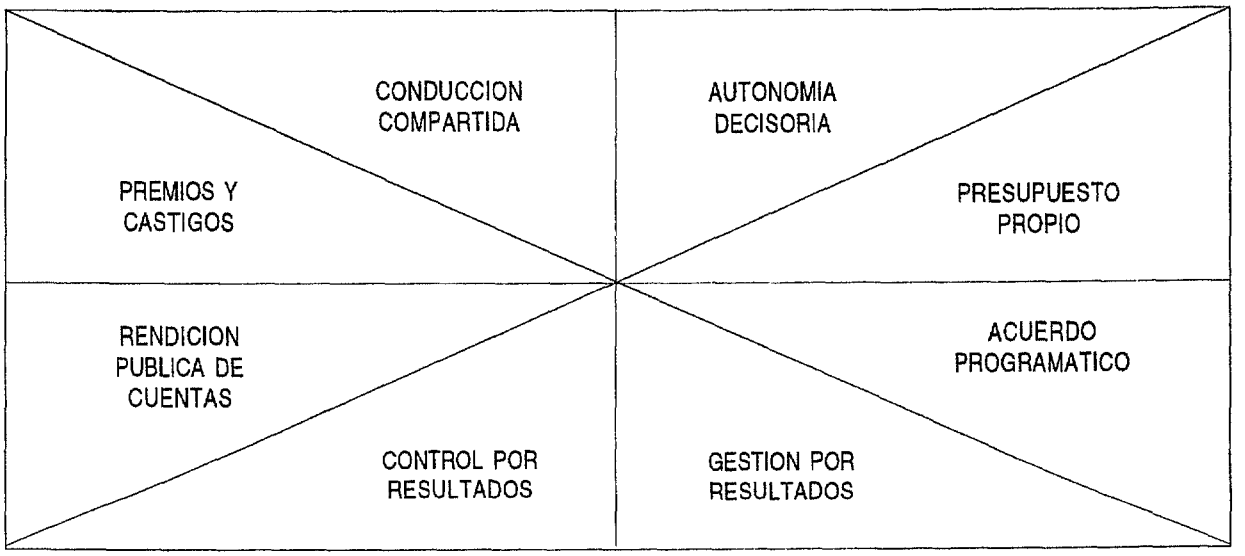
MODALIDADES

* TRANSFERENCIA DE ACTIVIDADES
- Concesión por iniciativa estatal
- Concesión por iniciativa privada
- Licencias y permisos
- Municipalización
* TRANSFERENCIA DE ACTIVOS
- Venta
- Localización
- Administración

PROCEDIMIENTOS

* LICITACION PUBLICA
* CONCURSO PUBLICO
* REMATE PUBLICO
*CONTRATACION DIRECTA

UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS



CONCLUSIONES RELACIONADAS CON EL MODULO 6 y 8

Mesa N° 1 Relator: Arturo Aylwin

La verdad que no es fácil hacer un resumen de todo lo tratado.

Ahora en el Taller Nº 1, ¿cuáles fueron las ideas centrales que se barajaron?

En materia de privatización se dijo que privatizar o no, debiera ser objeto de una decisión, no sobre la base de ningún dogmatismo sino que esto debe hacerse considerando el éxito de la gestión municipal, de tal manera que la privatización constituya sólo un instrumento. Si el instrumento es adecuado en casos determinados, bien se privatiza, es decir, no partir de la base de que todo lo que está a cargo el Sector Público es de por sí ineficiente, porque se señalaron muchas situaciones en que ocurría exactamente lo contrario.

Esto mismo determina que esta privatización tiene que hacerse de un modo muy flexible y siempre oyendo a la comunidad. Para eso tiene que operar los mecanismos de participación y no debe haber privatización sometidas a patrones rígidos, sino que pueden operar distintas fórmulas de privatización.

Inclusive se habló de cómo es posible, por ejemplo, que dentro de una gestión determinada, una parte del proceso queda entregado a la privatización y otra parte queda a cargo de la propia municipalidad. Especialmente esto es válido respecto de las labores de apoyo a la prestación de servicios y en este punto de privatización, también no se descarta, obviamente, la posibilidad de la actuación de órganos que no constituyen ciento por ciento empresas con un fin lucrativo, sino también corporaciones de Derecho Privado sin fines de lucro, e inclusive organizaciones de carácter comunitario.

En todo caso se insistió que este proceso de privatización debe ser muy transparente. Se insistió en la transparencia, para eso deben adoptarse las medidas preventivas necesarias que eviten abusos y distorsiones y cuando ocurran abusos, deben hacerse efectivas las responsabilidades.

Hay tareas que no son privatizables, definitivamente, como aquellas de carácter

normativas, reguladoras, de control. La privatización sólo incide en la ejecución, en las tareas ya de gestión concreta. Se considera indispensable que, para que haya una buena privatización se tenga una adecuada capacidad de negociación y por eso se insistió en que las municipalidades deben ser dotadas de los instrumentos necesarios para llevar a cabo este proceso, no en forma improvisada, no sólo sobre la base de improvisaciones, sino que debe ser dotado de los instrumentos y la capacidad técnica necesaria para encarar el tema.

Se consideró por otra parte, que esta privatización es conveniente dentro de un contexto de democracia, no sólo económica, sino de democracia política, porque se consideró extremadamente peligroso lo que podría ocurrir con una excesiva privatización, dentro de un contexto ajeno a un sistema democrático.

Una vez entregado, sea por vía concesión o por otras vías, las actividades a los particulares tienen que operar mecanismos adecuados de control. Estos mecanismos adecuados de control deben estar a cargo de la propia municipalidad, pero algo muy importante, por la propia comunidad organizada y, principalmente, lo que se ha llamado Juntas de Vecinos u organizaciones vecinales.

Por otra parte debe quedar contemplada la posibilidad de que así como se privatiza, se puede producir el fenómeno exactamente al revés, porque si la empresa privada no cumple con las condiciones impuestas por la Administración, la municipalidad puede recuperar la gestión.

En lo que se refiere al tema de las técnicas y lo que se ha llamado el Marketing, ¿cuáles son las principales conclusiones?. Desde luego que en las municipalidades es absolutamente posible aplicar modernas tecnologías de gestión, pero adaptable a la realidad municipal. No es posible hacer un traspaso absoluto de lo que es la tecnología de gestión del Sector Privado. De tal manera que en esta materia hay que actuar sin ningún dogmatismo y con bastante flexibilidad. Pero se agregó otra idea, que la aplicación de esta moderna tecnología de gestión, no sólo constituye una posibilidad, sino que es un deber de los municipios. Porque si se considera que en caso de no actuar de este modo, se corre el grave riesgo de la ineficacia de la gestión municipal y con ello el desprestigio de los municipios.

Dentro de esta nueva tecnología de gestión, se aceptó en plenitud lo que es planificación estratégica y se consideró que hoy en día, la planificación estratégica es un instrumento muy valioso que necesariamente tiene que ser ponderado y aplicado, y realmente aplicado.

En la cuarta idea que es importante considerar, es que de acuerdo con esta política de descentralización que se está siguiendo en la gran mayoría de nuestros países, las municipalidades se ven enfrentadas hoy en día a ejercer muchas más facultades, a tener bastantes más responsabilidades. En el caso chileno, si comparamos las funciones y atribuciones que tenían las municipalidades hace 30 años con la que tiene hoy día, es una diferencia abismal y ¿qué es lo que ocurre?, que las municipalidades no han sido dotadas ni de los recursos financieros, ni de los recursos personales, necesarios para afrontar estas responsabilidades y eso necesariamente implica que los municipios si quieren tener éxito, tienen que apoyarse directamente en la comunidad. No pueden hacer por sí solo todo, es imposible que el aparato administrativo municipal pueda cumplir plenamente este desafío.

Ahora bien, ¿cómo se logra entonces el apoyo al sector privado, el apoyo a la empresa, el apoyo a la comunidad?. Yo me voy referir fundamentalmente al caso chileno, porque creo que puede servir de elemento orientador. Desde luego, está la participación de la

comunidad organizada, esos son los términos que emplea la Constitución Política y la Ley de Municipalidades. Se trata de que la comunidad se organice y esa comunidad organizada esté presente en el municipio, dentro del municipio y el principal instrumento el llamado Consejo Económico y Social, de tal manera, que en nuestro país además del Alcalde y del Concejo, está este instrumento de participación de la comunidad organizada en el Consejo Económico y Social, cuyos objetivos son de colaboración para, principalmente, los fines previstos en la ley en lo que se refiere a dar opinión en relación con materias de particular trascendencia. Ahora, este organismo está integrado en un 40% por representantes de las Juntas de Vecinos, en un 30% por representantes de las organizaciones comunitarias, y la ley hace un distingo entre organizaciones comunitarias funcionales y otras organizaciones, y dentro de estas últimas organizaciones están las organizaciones laborales. Pero hay más, en este Consejo se plantea un 30% de participación de agentes de las actividades económicas y culturales más importantes, relevantes de la comuna.

Dentro de este contexto ¿Qué ocurre con las empresas?. Las empresas pueden estar organizadas y las organizaciones empresariales estar presentes dentro de este 30%. Pero también la Ley contempla la posibilidad de que haya ciertas empresas que, por su trascendencia puedan tener su representación directa sin necesidad de tener una organización distinta. La única exigencia que la Ley pone en el caso de las organizaciones empresariales, es que no persigan fines de lucro. Esto puede parecer un poco contradictorio, las empresas en sí, claro que persiguen fines de lucro y a través de estas organizaciones está presente en el Consejo Económico y Social. Pero en casos excepcionales, vuelvo a repetir, podría ocurrir que algunas empresas por su importancia puedan estar representadas directamente en este Consejo Económico y Social.

Se discutió mucho si este Consejo, en que están las Juntas de Vecinos, en que están los Centros de Madres, los distintos tipos de organizaciones sin fines de lucro (la exigencia que pone la Ley es que tengan personalidades jurídicas) ¿debieran tener facultades decisorias?. En definitiva se decidió que no tuvieran facultades decisorias y ello se hizo para evitar conflictos de competencia con el Concejo Municipal. De tal manera, que estos organismos deben simplemente dar una opinión previa sobre el Plan de Desarrollo Comunal, opinión previa sobre las Políticas de los servicios, opinión previa sobre el Programa Anual de Acción e Inversión.

Asimismo, el Consejo Económico y Social que es representativo de la comunidad organizada, da su opinión sobre la Cuenta Anual del Alcalde y del Concejo. En el fondo aquí hay un mecanismo bien importante de fiscalización por parte de la comunidad.

Lo anterior es sin perjuicio que este Consejo Económico y Social pueda opinar sobre las materias que el Alcalde y el Concejo sometan a su consideración. Pero hay más, el Consejo Económico y Social podrá reunirse por su propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local, elevando sus opiniones e inclusive sus proporciones a conocimientos del Alcalde y del Concejo.

Se ha discutido mucho si estos Consejos tienen o no un peso real. En un principio hubo bastante renuencia para integrarse a estos Consejos porque no tenían un carácter resolutivo y aún más, hubo bastante ignorancia sobre el sentido de estos Consejos, lo que ha determinado que muchas comunas ni siquiera se hayan integrado completamente y en otras están funcionando muy precariamente. En algunas comunas lo están haciendo bastante bien.

A mi juicio, las condiciones básicas para el buen funcionamiento del Consejo, es que la comunidad y las organizaciones comunitarias asuman su responsabilidad, su rol activo, de tal

manera, que sean capaces de elegir sus representantes en este Consejo no dé opiniones ligeras, sino que dé opiniones oportunas y opiniones calificadas e indiscutiblemente, para el buen funcionamiento de un Consejo de participación es ineludible que haya una apoyo del Alcalde, del Concejo y de los demás órganos municipales.

Personalmente, pienso que si un Consejo que es expresión de la comunidad local da una opinión unánime frente a determinadas materias, para el Concejo Municipal y para los Concejeros y para el propio alcalde va a resultar bastante difícil tomar una decisión absolutamente contradictoria porque eso significa ponerse en una situación de conflicto con la comunidad.

Pero hay más, las municipalidades pueden recibir la colaboración de las organizaciones comunitarias consideradas individualmente (Léase Juntas de Vecinos u otras organizaciones comunitarias) llegando a convenir acciones comunes, realizando tareas. Es muy frecuente, por ejemplo, que una Junta de Vecinos realice el trabajo manual y la Municipalidad ponga algunos recursos técnicos o los materiales, o viceversa. En las poblaciones se ha dado bastante esta situación y creo que las posibilidades son infinitas. Los alcaldes en ese sentido tienen que preocuparse de actuar en conjunto con estas organizaciones comunitarias.

Por otra parte y muy ligado a lo anterior están los llamados, en Chile, establecimientos de Utilidad Pública que son organismos que no persiguen fines de lucro: el cuerpo de bomberos, la Cruz Roja. Una serie de organizaciones que pueden apoyar a la Administración Municipal, que inclusive la Ley a veces les da expresamente ese carácter, el carácter de auxiliares, de órganos de apoyo a la administración y para este efecto la Administración comunal le otorga determinadas subvenciones y determinadas franquicias. Es increíble como muchas acciones muy beneficiosas que se han realizado en diversas comunas, se han hecho directamente con este entendimiento del municipio con las organizaciones con estos establecimientos de Utilidad Pública.

Por otra parte está también el apoyo de las propias empresas, aún cuando estas empresas tengan afán de lucro, tengan o no tengan personalidad Jurídica. Es más, ya fue tratado, pero es importante destacar que en nuestra legislación existe la más amplia facultad de celebrar todo tipo de contratos entre la administración municipal con estas empresas.

Están, desde luego, las concesiones de los Servicios Públicos, están el aseo, fundamentalmente hoy en día en Chile se hace por concesionarios, está el mantenimiento de los jardines, está el mantenimiento de todos los sistemas de señalización. Hay una múltiple variedad de contratos de obras públicas. Es tal algo que recién comienza en nuestro país y en el ámbito municipal todavía no se aplica plenamente, que son mecanismos de las concesiones de obras públicas, de tal manera que la empresa realiza una obra pública y después lo hace a su propio costo y el beneficio lo obtiene a través de la explotación del servicio correspondiente.

Están múltiples formas de administrar los bienes y establecimientos municipales. Está la contratación de servicios de apoyo en computación, aseo de edificios, preparación de estudios y algo que ha adquirido particular trascendencia en este tiempo: los programas de capacitación. Las municipalidades celebran convenios con instituciones (aún algunas que persigan fines de lucro) para los efectos de realizar estos programas de capacitación.

Hay un tema que está en discusión y es, si es conveniente o no que las municipalidades puedan contratar auditoría externas distintas a las auditorías que realiza la Contraloría General de la República. En este sentido hay una tendencia positiva, en el sentido de que complementariamente a las auditorías de Contraloría puedan existir este otro tipo de auditorías, especialmente mirando los resultados de la gestión.

Yo pienso que hay un tema que también lo entregaría a empresas especializadas y es el Proceso de Selección del Personal Municipal porque ¿qué es lo que ocurre hoy en día?. Cuando se contrata y se llama a concurso, hay una presión muy grande sobre el alcalde, sobre los concejales, lo que distorsiona todo el sistema. Ustedes saben que en la empresa privada, el mecanismo en un banco es muy frecuente que haya una empresa especializada que hace el proceso de selección. Dejo planteada la idea.

Están por último, las distintas fórmulas de contrataciones a honorarios por labores específicas.

Al margen de todo lo anterior, está el apoyo directo de los vecinos. Hay que ir creando conciencia de que al vecino le corresponde un papel activo. Yo siempre señalo el caso del aseo: la basura. No cabe la menor duda de que en este momento gran parte del trabajo que hacen las municipalidades tienen un costo infinitamente mayor porque el vecino no está acostumbrado a mantener limpias las calles o no coopera en la forma debida para los efectos de reciclaje de los deshechos y hacer las clasificaciones correspondientes.

También hay las posibilidades de donaciones hacia las municipalidades o de entrega de recursos para fines determinados. Nuestra legislación últimamente contempla un incentivo que es que la empresa pueda considerar esto como costo para los efectos tributarios.

Está además el caso de las denuncias. Los vecinos somos renuentes a denunciar las irregularidades y debe haber una actitud diferente lo que implica, evidentemente, que hay que realizar campañas masivas de educación del vecino para que cambie su actitud.

Por último, simplemente enuncio otro tema: en Chile existen plebiscitos comunales o consultas. Ustedes habrán visto en los diarios estos días cómo frente a la posibilidad de aprobar un plano regulador, se está consultando a los vecinos. Hay distintas maneras de consultar, consultas más o menos informales y también la Ley contempla a posibilidad de plebiscitos, siempre que se refieran a recoger la opinión de toda al comunidad (es un proceso eleccionario) sobre proyectos de interés local.

Hay otro aspectos que están ligados al tema, como por ejemplo, el rol de las Asociaciones Municipales. Se puede hacer mucho para incentivar este apoyo.

Está la posibilidad de las Empresas Municipales, en este sentido, esto es así, hay que considerar que en nuestro texto constitucional sólo muy excepcionalmente y en casos muy calificados por una Ley con quórum determinada, podrían establecerse este tipo de empresas. Personalmente pienso que estas empresas debieran ser siempre de economía mixta e inclusive teniendo el cuidado de que la administración esté generalmente a cargo de particulares y no de funcionarios.

Está además, las Corporaciones Municipales. La Ley en este sentido, la ley última, limitó el ámbito de creación de Corporaciones de Derecho Privado y las limitó sólo a corporaciones de Arte y de Cultura, porque la legislación anterior permitía una posibilidad amplia de que los municipios crearan estas corporaciones que sirvieran de elementos de apoyo al desarrollo de la gestión municipal.

Resumiendo, es ineludible incentivar la participación, la participación debe tener la más amplia cobertura. En nuestra legislación, en el caso chileno, existen las más amplias posibilidades de participación. Cuando se sostiene lo contrario, simplemente se está incurriendo en una ignorancia.

Lo último es que, evidentemente, que todo este sistema de participación tiene que

ser concordante con un mecanismo de transparencia, como un mecanismo de probidad para evitar distorsiones, tanto por parte de las autoridades como por parte de los órganos y de las personas que se integran al municipio como elementos de apoyo, como elementos encargados de dar opinión o como elementos realizadores concretos de acciones municipales, que los municipios no están en condiciones de efectuarlas por si mismo.

PRIVATIZACION DE SERVICIOS COMUNALES
Bases teóricas y prácticas de la experiencia en las ciudades de Nordhein - Westfales y sus municipios

Dr. Karl Heinz Däke

175

PREFACIO

El incremento en los pagos de contribuciones en los últimos diez años no le ha abierto a los municipios de Nordhein Westfalen un campo de acción financiero significativo. Esto debido a que no hubo una delimitación clara respecto a los servicios y a los gastos.

Las actuales y futuras demandas financieras que se les plantean a los municipios debido al encarecimiento del mercado internacional energético, al proceso alemán de reunificación, al alza general de precios y de la tasa de interés, a la creciente necesidad de inversión local, son problemas que se intensificarán y que deberán ser enfrentados con disciplina en los gastos y con una evaluación crítica de los servicios que entrega el municipio. Por lo tanto, corresponde reflexionar acerca de qué actividades del municipio conviene privatizar y transferir a concesionarios privados.

El campo de desarrollo que existe en la privatización y cómo este puede ser utilizado por las ciudades y municipalidades de Nordhein - Westfalen, es lo que se investiga por medio de un peritaje encargado por la Liga de Contribuyentes al Instituto de Investigación Financiera de la Universidad de Colonia. El análisis teórico así como los resultados empíricos del trabajo de los cientistas financieros, lleva a la conclusión que la privatización es un instrumento que puede conducir a una mejor realización de los objetivos municipales y que muchos campos de aplicación de este instrumento, distan de estar agotados.

SINTESIS

Ni los escritos jurídicos ni los planteamientos teórico-económicos definen claramente las diferencias existentes entre la prestación de servicios que hace un municipio o la que hace un concesionario privado; la propia municipalidad dispone de un considerable campo de acción

en este aspecto. La privatización de servicios comunales se entiende así, como una mejor forma de aprovechar este campo de acción al hacer una transferencia de actividades municipales a uno o más concesionarios privados para lograr un mejor provecho y servicio.

La participación de los concesionarios privados no sólo es posible en el área de los servicios con autonomía administrativa voluntaria, sino que también es factible en el campo de las actividades obligatorias.

Hay servicios que si no fuesen ofrecidos por la municipalidad no serían entregados en absoluto por parte de los concesionarios privados o esta entrega sería restringida. Pero aún en aquellas áreas de servicios, es posible motivar el interés de los particulares para que ellos se hagan cargo de las prestaciones.

Para que exista una determinación racional en la decisión de llevar a cabo las medidas de privatización se requiere de objetivos municipales claramente formulados, que se realizarán a través de las medidas que se van a tomar. En el proceso de desarrollo y formulación de los objetivos, no deben ser dejados de lado los propósitos de los "intereses privados" (contribuyentes, usuarios de servicios y los empleados en estos, entre otros), lo que es también tarea de los agentes municipales que deban tomar una decisión al respecto.

Diversos tratados teóricos indican las posibilidades que existen de poder bajar los costos gracias a una privatización. Pero las teorías generales no nos pueden indicar empíricamente lo que pudiera suceder en un caso particular. Esto no sólo rige para los pronósticos sobre los efectos en los precios con las medidas que se adopten en la privatización, sino que en especial respecto a los intereses que se hayan impuesto los municipios en su sistema de objetivos.

Dos encuestas realizadas en las ciudades y comunas de Nordhein-Westfalen indican que en la realización de servicios municipales hay diferencias considerables. Esto indica que el campo de desarrollo en la distribución de actividades es utilizado de manera distinta entre privados y municipales. Esta distribución ha sufrido innumerables transformaciones y en la mayoría de los municipios consultados se pretende seguir haciéndole modificaciones. Hay una clara tendencia a reforzar el establecimiento de servicios dado por privados. Queda en claro que las comunas encuestadas le dan una gran importancia al término "mejora en la entrega de servicios" no entendiéndolo sólo como un medio de reducir costos. En las investigaciones que se hicieron más en terreno acerca de las medidas de privatización fue posible concluir que las metas impuestas son altas.

Por lo tanto, los análisis teóricos así como las encuestas realizadas permiten llegar a la conclusión que la privatización es un medio para realizar las metas de la comunidad.

1. INTRODUCCION

1.1. Tema y presentación del trabajo

El siguiente trabajo está dedicado a mostrar los pasos y hechos que se han denominado como privatización. "Privatización" no es un término muy utilizado en la jerga política ni literaria. Es por eso que debe quedar en claro lo que en esta investigación significa el término privatización. Esto lleva a una comprensión del lenguaje utilizado y permite encuadrar el objeto que se investigará.

Nosotros entendemos como privatización la transferencia de servicios desde agentes públicos a agentes particulares; los agentes públicos que nos interesan son los municipios. Esta definición se refiere a la privatización de servicios. La posible transferencia de facultades, tema que a nivel federal se encuentra en el primer plano del debate acerca de la privatización, puede estar vinculado a la privatización de las prestaciones, pero este no tiene por qué ser necesariamente el caso.[115] Nuestra definición de privatización no contiene la así llamada privatización formal. Se trata de la independencia jurídica que requiere la unidad de servicio municipal, por ejemplo la transformación de una empresa gubernamental en empresa privada. Con la exclusión de los otros ejemplos no se quiere decir que éstos no sean de importancia. Pero esto se refiere a reestructuraciones al interior del sector público en el cual debe ser tomado en cuenta el sector privado de cada caminaras división de la realización de servicios entre los municipios y los privados permanece intocada. En este trabajo se pretende analizar los cambios que se produzcan debido a esta división.

Así se penetra en dos sectores temáticos pertenecientes a un campo " clásico" de la ciencias financieras: por una parte se refiere a las interrogantes existentes acerca de las tareas del sector público y dentro de esas en especial las municipales y por otro lado, respecto a cómo son dimensionadas las tareas públicas.

El segundo problema es el punto central de nuestra consideración. Cuando actividades de la municipalidad se transfieren a los privados, en la norma no se toca sólo a la forma de la entrega del servicio sino también a la manera y el alcance en que este servicio es prestado. Con esto el problema de las tareas de la municipalidad no queda completamente agotado. De acuerdo a este marco preliminar, es posible perfilar el objeto y el objetivo de este trabajo de la siguiente manera: el objeto son las formas como son percibidas las tareas municipales, en especial las diversas formas que hay para ligar a los privados a la realización de servicios. Estas diversas formas que se mueven entre la producción de servicios solamente municipales o la realización de servicios exclusivamente particulares son considerados los medios para lograr las metas comunales. Cada vez que el estado actual de un municipio aparece como mejorable, porque existe otra forma de percibir las tareas y esta forma promete un mejor grado de logro de las metas, entonces , desde el punto de vista instrumental, se considera pertinente la transferencia de los servicios comunales a particulares o vice-versa.

El objetivo del trabajo es entregar a los encargados municipales referencias que les sirvan para la revisión y si es posible para la mejoría de la división de servicios entre privados y comunales. Aquí es necesario distinguir dos tareas: por una parte se debe motivar para que haya una identificación de las áreas en las cuales con una nueva organización se esperan mejores formas de lograr las metas. Por otra parte se debe indicar los problemas que esta nueva organización puede suscitar y proponerse el cómo solucionarlos. Es importante señalar que la separación de estas dos tareas, no se logra por completo ya que para el éxito de este proceso de privatización no sólo puede ser tomada en cuenta la situación final de entrega del servicio, sino que es relevante considerar el cambio que conlleva este proceso.

1.2. Estructura del trabajo

[115] *Así, el servicio "Administración de una piscina", puede ser privatizado, sin que esa piscina sea vendida a un empresario privado.*

Para solucionar el esquema de la condición de las tareas, deben ser consideradas junto a las ideas teóricas, las experiencias que se vivieron en las provincias del Nordhein-Westfalen en su proceso de poner en práctica las medidas privatizadoras.

En el punto número dos, se profundiza en el problema acerca de cuáles son las funciones que la municipalidad debe tener en consideración y cuáles deben ser realizadas. Con esto queda claro el marco dentro del cual se deben decidir las privatizaciones.

La estructura de estas decisiones se indica en el punto número tres. Ahí mismo se presentan las distintas visiones sobre las medidas de privatización como medios para la realización de las metas municipales.

Estos puntos de vista se tocan nuevamente en el punto cuatro, en el cual se desarrolla un esquema de los plazos entre las decisiones de privatización y su realización. En la orientación teórica de los puntos tres y cuatro se resalta la similitud de las diversas medidas de privatización; así también el análisis teórico indica la necesidad que se tiene de tomar en cuenta la decisión acerca de los casos particulares. Esa necesidad se ve enfatizada por la evaluación que entregaron dos encuestas realizadas en las comunas de Nordhein-Westfalen y que son tratadas en el punto cuarto.

A continuación, se hace una visión compendiada sobre el estado así como las transformaciones que hay en la división de servicios entre los municipios y los empresarios privados, según los resultados arrojados por las encuestas antes mencionadas. Acerca de esto, se investiga la traslación de servicios en áreas de servicio seleccionadas y los objetivos perseguidos, sus efectos y los diversos problemas derivados del cambio. Finalmente se hace un resumen de los resultados centrales originados en las encuestas.

2. PARA DETERMINAR LAS TAREAS MUNICIPALES

La discusión sobre los pro y los contra de las privatizaciones entra en contradicción con el hecho que las funciones públicas se vean unidas al sistema de mercado. En el nivel comunal, estas contradicciones son tratadas bajo el título "Crítica de las Funciones". En este trabajo, en principio no serán tomados en cuenta los precedentes en los cuales los municipios no tienen responsabilidad de la percepción existente de las distintas funciones o tareas. De todas maneras, no puede ser omitida la interrogante acerca de cuales son las funciones que deben estar a cargo de la municipalidad; para esto existen dos motivos:

Las medidas de privatización producen también cambios cualitativos. Con una definición limitada de funciones, se plantea también el problema acerca de su cumplimiento. Así, el traspaso de una piscina pública a un administrador privado, no solamente tendrá modificaciones en las características de la calidad del servicio entregado, por ejemplo en el horario de funcionamiento, sino en que esto está también relacionado con variaciones en el precio del servicio otorgado. Si la mantención de posibilidades de uso de las piscinas a determinadas horas del día y a determinados precios es considerada una función pública, y se piensa que la adecuada entrega de este servicio podría peligrar debido a las medidas de privatización, para evitar que se produzca una notable variación en la calidad del servicio y en su precio, derivada de las medidas de privatización tomadas, es necesario establecer acuerdos contractuales previos que estipulen precios y horarios mínimos de funcionamiento.

En el punto 2.2 se presenta adjunta la teoría de los bienes públicos como ha sido

concebida en relación a la definición de las tareas que pueden ser aprovechadas por la acción pública dentro de un sistema de libre mercado. Al mismo tiempo, se plantearán las indicaciones de que independientemente del área de servicios cuya privatización será llevada a cabo, se deberá disponer de distintas formas para aprontar la posterior prestación del servicio. El ocuparse de las tareas municipales entrega también valiosas indicaciones para llevar a cabo las medidas de privatización.

La teoría de los bienes públicos, será antepuesta a la presentación del marco jurídico, dentro del cual estos municipios podrán decidir acerca de la manera y extensión de las tareas observadas. Este anexo teórico deberá ser contemplado aquí como un medio auxiliar para percibir las ventajas legales existentes al tomar decisiones. Estas ventajas no serán puestas en discusión, lo que en principio también sería posible, ya que esto no aportaría en especial a la solución de nuestras interrogantes.

2.1. Marco Jurídico

Las municipalidades son, según el párrafo 2 de la Ley de Ordenanzas Municipales para la región de Nordhein-Westfalen, "en su territorio, a menos que las leyes no determinen expresamente algo diferente, exclusivas y únicas responsables de la administración pública". Con esto se asume el principio de autonomía de las tareas de las municipalidades, lo que es normado en el Artículo 28, inciso 2 GG, así como en el Artículo 78, inciso 2 NWLV, de la Ley de Ordenanzas Municipales.

Este principio de autonomía tiene un doble significado en lo referente a la definición de las tareas municipales. Por una parte, estas tareas no pueden ser establecidas enumerativamente. Solamente la municipalidad está legalmente facultada para hacerse cargo de nuevas tareas y para dejar de lado determinados cometidos (abdicación legal de derechos). La garantía de autonomía administrativa, significa por otra parte que un núcleo estable de las tareas de los municipios no les pueden ser retiradas por parte del gobierno regional o federal. Esto determina que a las municipalidades les debe quedar un significativo margen de decisión acerca de la forma en que se percibe la realización de las tareas.

En relación al margen de decisión de los municipios acerca de cada uno de los tipos de cometidos hay que diferenciar básicamente dos tipos de preguntas: ¿Tiene el municipio el derecho de decidir acerca de si se responsabiliza de una determinada tarea y hasta qué punto está facultado para determinar acerca del cómo realizar esa tarea? Las ordenanzas municipales distinguen cuatro tipos de tareas , para las cuales estas interrogantes se responden de manera diferente:

- En las tareas voluntarias de autonomía administrativa, decide libremente el municipio acerca del sí y del cómo de la realización de las tareas.
- Lo contrario se presenta en relación a las tareas obligatorias, las cuales es un deber realizar. Al igual que en las tareas voluntarias de autonomía administrativa está la forma de la realización de la tarea a tal punto establecida, que ninguna inspección federal especial con atribuciones indicadas existe. La vigilancia federal se limita a la vigilancia jurídicaOtras posibilidades de influencia posee el Estado en las tareas obligatorias por disposición legal, para las cuales existe una vigilancia especial periódica, la que no sólo examina la legitimidad sino también la conveniencia de los procedimientos municipales.

- Las mayores posibilidades de influencia por parte del Estado se presentan en las ocasiones de encomendar las tareas. Los municipios como representantes del gobierno federal o regional están limitados por las indicaciones de sus mandantes.

Por la subordinación de las distintas tareas comunales a los así llamados tipos de tareas, hay que hacer también una diferenciación según el tipo de municipio: aquellas ciudades no subordinadas a un distrito, toman en consideración la "paleta" completa de las tareas comunales. Contrariamente a lo anterior, las ciudades y municipios pertenecientes a una región, se reparten las áreas de competencia con el gobierno regional. Incluso las ciudades grandes (sobre 60.000 habitantes) así como las ciudades medianas (sobre 25.000 habitantes) pertenecientes a una región, tienen jurisdicción a través de numerosas competencias diferentes sobre los restantes pueblos y municipios.

¿Qué significa esta división de las diferentes áreas de tareas municipales para los proyectos de privatización? El campo más amplio en relación a la configuración y consideración de las tareas así como también en lo referente a la demanda de servicios hacia los privados se ha dado en el área de las tareas de administración autónoma. Como ejemplo se ha mencionado las disponiblidades de piscinas a través de los municipios. En este campo, a menudo se ha practicado un adelanto de la transferencia de la concesión de las piscinas a las ligas deportivas. Cuando esto coincide con cambios en los horarios de funcionamiento (de las piscinas. N.T.), nos encontramos seguramente ante una característica de eficiencia esencial producida por una de estas medidas de privatización.

No obstante que en justicia es admisible una total vuelta atrás por parte del municipio en esta área de tareas, una transferencia de servicios a un concesionario puede estar ligada a cambios en la eficiencia del servicio, sin que esto planteara problemas jurídícos[116].

En los servicios obligatorios que presentan cambios en la eficiencia producidos en primer lugar por las medidas de privatización, la confianza que se pueda tener en esas medidas se cuestionará siempre que no se cumpla el estandar de entrega del servicio impuesto jurídicamente por el municipio. Un ejemplo para estos servicios obligatorios en el cual la fuerte participación de particulares es discutida intensivamente, es en la eliminación de aguas. A la obligación pública y jurídica de eliminar las aguas no puede sustraerse el municipio. Pero puede hacer participar a particulares como medios para cumplir esta tarea. Incluso si se le hace una concesión completa para cumplir este servicio a un particular, experiencia ya puesta en práctica en Niedersachsen, el municipio sigue manteniendo las obligaciones y prescripciones jurídicas y siendo responsable de éstas. Es por eso que el municipio debe, frente al particular, asegurarse amplias medidas de control, como también mantener precaución ante un incumplimiento de trabajo por parte del particular. El clasificar a un servicio como servicio obligatorio nos da la base para saber cuales son los espacios libres que le quedan al particular para entregar este servicio. Es decisivo cuan detallado y señalado esté lo que se espera de cada servicio. Desde esa óptica, fluyen los límites de las tareas obligatorias regidas por instrucción. Desde el punto de vista de la teoría de la organización existe una relación substitutiva entre normas generales y normas extraordinarias. Respecto a la diferencia entre servicios obligatorios y servicios obligatorios regidos por instrucción dícese que: La seguridad y ampliación de la influencia estatal a la

[116] *Con esto no se pretende decir, que estas modificaciones en los servicios aparecen necesariamente. A esto se agrega, que la municipalidad privatizadora puede, a través de el diseño de la medida de privatización, ejercer su influencia. Ver sobre esto el punto 3.4.2.2 .*

consideración municipal acerca de un servicio determinado puede darse según elección por una detallada prescripción de las características de la entrega del servicio o por indicaciones que serán regidas según la situación de un servicio obligatorio.

En lo que se refiere a la participación de los particulares en la producción y entrega de un servicio, aquí los servicios obligatorios que se rigen por prescripción demuestran una característica especial: La seguridad de que se está ante un caso especial hace que se realce más la condición de tener que respetarse sus características frente al encargado municipal que realizará el servicio, y obliga a regirse por las mismas indicaciones y obligaciones al particular que se haga cargo de este servicio.

Un ejemplo de servicio regido por prescripción, y que tradicionalmente es realizado con la participación de particulares es la mantención de puestos de socorro a lo que están obligados los municipios regionales así como los municipios dependientes de las regiones de las ciudades grandes y medianas. La ley indica claramente que este servicio puede ser trasferido a un particular, quedando eso sí estipulado que el municipio tiene el derecho y la obligación de controlar la prestación.

En el área de los asuntos por encargo en los cuales se trata principalmente de servicios primordiales, es casi impensable que haya una transferencia a los particulares, ya que en este caso el derecho que tiene aquel que encarga un servicio es más amplio que en el caso de los servicios obligatorios regidos por prescripción.

El regirse a través del marco jurídico en la diferenciación de los diversos tipos de tareas municipales no debe hacernos creer que no existen las posibilidades de privatización en el área de las así denominadas tareas anexas, que desde el punto de vista económico traerían una mejoría en la administración. Debe aquí recordarse el "clásico de las privatizaciones", el aseo de edificios. Acerca de estos servicios, que en la discusión sobre privatización en el ámbito comunal han jugado un rol importante, la pregunta acerca de los servicios que debe entregar el municipio a sus ciudadanos es absolutamente irrelevante mientras no se cuestione la calidad del cumplimiento de este servicio[117]. Mientras que en el caso del aseo de edificios el planteamiento anterior no está totalmente elaborado, si se pueden exigir estas condiciones en el caso del parque vehicular de los servicios de emergencia.

A pesar de las diferencias presentadas y de permanecer las prescripciones jurídicas, no puede haber un retroceso e impedirse la participación de particulares en las tareas anexas.

2.2. Teoría de las propiedades públicas: Un anexo económico para la determinación de los servicios públicos

En el párrafo anterior quedó demostrado que los municipios no pueden decidir libremente sobre qué servicios realizar y en qué forma harán esto. De todas maneras queda libre un campo de decisión que puede ser usado indistintamente: Las existentes diferencias en los programas de producción y las formas en que son percibidos los servicios por los distintos municipios (incluso los del mismo tamaño) hacen esto más claro. El cómo se debe utilizar este

[117] *Permanece con esto entre paréntesis en todo caso el aspecto costos: En un volumen total de los gastos del municipio existen más medios para la producción de servicios, que están a disposición inmediata del ciudadano, mientras más bajos sean los gastos en que se incurre en los servicios previos.*

campo de acción desde un punto de vista solamente económico es lo que intenta explicar teóricamente la ciencia financiera.

La base científico-financiera más importante para la determinación de la división de servicios entre públicos y privados es la teoría de las propiedades públicas. Esa base, que aquí es considerada como un medio auxiliar de ayuda para la utilización del campo de decisión que le queda a los municipios, se presenta de manera abreviada en el próximo punto.

2.2.1. Presentación

En el marco de los modelos se muestra que la disponibilidad de un servicio público dentro del mercado en el que entra a actuar la oferta y la demanda privada arroja resultados "óptimos". Optimo significa aquí que hay una situación previa en la cual no es posible que una persona mejore su posición dentro de la economía nacional sin que a otra le desmejore su condición. Este resultado sólo es válido bajo una gran cantidad de suposiciones que se dan sobre el resultado final. La participación activa del Estado es fundamentada normativamente dentro de este modelo, en el que se muestra que determinadas suposiciones que vienen dentro del modelo no se cumplen en la realidad, lo cual produce resultados en los negocios de mercado que no son óptimos en el sentido antes descrito como óptimo. A partir de estos supuestos se basa la teoría de los bienes públicos.

En el modelo de mercado se supone que quien hace la oferta de un bien está en su derecho de descartar a aquellos demandantes de un bien que no están dispuestos a pagar el precio. De esto se desprende que los demandantes de un bien rivalizan por el uso de ese bien, por eso, el consumidor A y el consumidor B pueden usufructuar de un bien pero no en forma conjunta. Una gran cantidad de bienes se pueden enmarcar en la realidad bajo estas suposiciones: el panadero sólo le venderá su pan a aquel que esté dispuesto a cancelarle el precio que él exige por su pan; y se utiliza el principio del resultado final. Si un pan es consumido por A es imposible que lo consuma B; existe rivalidad en el consumo. Por más trivial que se pueda ver esto, son muy importantes estas dos características para una eficiente producción de bienes por parte de los oferentes privados.

La declaración central sobre la propiedad pública es: hay bienes para los cuales no cabe aplicar el principio de resultado final y/o en el cual no hay rivalidad en el consumo. Si la preparación de estos bienes, a los que de ahora en adelante denominaremos bienes públicos, es entregada a la determinación por parte de oferentes privados, puede darse el que no halla ningún tipo de oferta o que la oferta entregada no sea óptima, entendiendo óptimo nuevamente en el sentido que fue definido anteriormente.

A través de un ejemplo del área comunal, dilucidaremos esta suposición: un municipio no dispone de iluminación pública. Los ciudadanos de esa comuna están interesados en tener iluminación pública y fundamentalmente dispuestos a pagar para obtenerla. Quienes están encargados de decidir en el municipio, esperan que los oferentes particulares produzcan este bien de acuerdo a lo exigido por parte de los demandantes. Un factor que haría que esto no sucediera, sería que el particular tema que después de instalar la iluminación pública no se le cancele su trabajo, pues algunos ciudadanos podrían esperar el usufructuar gratuitamente del servicio de iluminación, ya que después de instalado éste, es difícil que se dé marcha atrás en esa instalación. Esos pensamientos podrían llevarlo a demostrar poco o ningún interés para no verse implicado en los costos de este trabajo. Así surge la duda de si tendría sentido dejar sin

iluminación a los que no cancelaran la instalación, teniendo en cuenta que el área iluminada se encontrase cubierta. Desde el punto de vista del criterio de optimización esto no tendría sentido hacerlo, ya que el consumo adicional sería gratuito, quedando alguien mejor sin que otro quede peor.

El problema de que un bien en especial debido a una falla de aplicación en el principio de exclusión, no sea puesto a disposición privada, aunque haya una demanda que esté dispuesta a pagar por ese bien, puede ser elevado a través de la demanda estatal. La mano pública puede asegurar a través del financiamiento la obligatoriedad de la entrega de un bien público. Cuando esto resulta así, medir la excelencia de la entrega de este bien y que corresponde a la disposición de "pago voluntario"[118] para el mencionado bien, entonces se puede decir que en este sentido se cumple con lo que anteriormente se definió como estado "óptimo". Aún cuando se dejaran de lado aspiraciones tan altas, persiste como una posibilidad beneficiosa para elevar la economía estatal el que exista esta disponibilidad de los bienes públicos a través de la acción pública, en contraste con una situación en la que no haya esta disponibilidad de servicios públicos.

2.2.2. Significado de la determinación de privatización

Si trasladamos lo anteriormente planteado al área comunal, se pueden encontrar los primeros puntos de base para las posibilidades y límites en lo que se refiere a la traslación de servicios del municipio a un privado. Como indicio de que es utilizable el principio de finalidad, se pueden nombrar el alza de precios e impuestos para los servicios municipales. Donde esto no es el caso y que tampoco se ve posible -hay que recordar nuestro ejemplo sobre el alumbrado público-, es el caso en que se instalen servicios municipales pero que no sean utilizados o que no haya mucha demanda de ellos. En este caso los privados no se interesarán por entrar al mismo campo o en entregar aquellos servicios. Es casi impensable que si un servicio público tiene un precio este vaya a bajar con la privatización. En una gran cantidad de servicios, los precios cobrados por ellos no logran cubrir en realidad ese servicio. En este caso los privados se interesarán por cubrir un servicio si cuenta con la posibilidad de fijarle un precio que cubra por completo los gastos en que se incurra por su entrega[119] o que el municipio cubra una parte. La última posibilidad nombrada, nos indica dos límites en la utilización de la teoría de los bienes públicos con la idea de privatización:

Por un lado, no todos los servicios que entrega el municipio caben dentro de la idea que se dio de que son los bienes públicos. Los teatros, piscinas e incluso las áreas verdes son bienes en los cuales el principio de finalidad se puede aplicar cómodamente. La no rivalidad en su consumo vale sólo muy restrictivamente. Si estos bienes son puestos a libre disposición por la comuna, el cientista financiero puede constatar que no existe una orientación hacia los conceptos normativos de los bienes públicos. La decisión política de disponibilidad de esos bienes, está también expresada. En la medida que esas decisiones sean tocadas por una

[118] *Esta disposición voluntaria a pagar, se ajusta posteriormente, entre lo que el ciudadano estaría dispuesto a pagar, si el principio de exclusión fuera aplicable. Comprender esto corectamente es imposible de acuerdo al concepto prevaleciente.*

[119] *Aquí los costos de los particulares están dados a medida que se pueden separar de los costos de los servicios comunales.*

reflexión en la política de distribución[120], quedan fuera del bosquejo del aditamento teórico, para poner explícitamente entre paréntesis las demandas de distribución.

La posible responsabilidad de la municipalidad por las pérdidas de un concesionario privado, se explica a continuación:

La municipalidad asume la responsabilidad por la disponibilidad de un bien, pero traspasa su producción a un concesionario privado. Esta situación en relación a los bienes públicos, no es excluyente. La teoría de los bienes públicos da indicaciones acerca de cuales bienes deben ser puestos a disposición pública, pero no acerca de cuales deben ser producidos públicamente.

Volviendo a nuestro ejemplo: La disponibilidad de la iluminación callejera, es decir la decisión acerca de la manera y extensión de la demanda, así como su financiamiento, debe ser resultado de la labor municipal; la producción (instalación y servicio), pueden ser transferidos a concesionarios privados.

En suma es posible establecer que: La teoría de los bienes públicos, entrega puntos de apoyo, para que se logre la privatización de determinadas áreas de servicio, en el sentido de que lo que se pretende es que la municipalidad pueda desrresponsabilizarse de la entrega de esos servicios. La premisa central es que una disponibilidad privada de los hasta ahora servicios municipales es tan irrealizable, que es conveniente que estos servicios municipales muestren claramente su condición de bienes públicos. La definición acerca de si determinadas áreas de servicios deberían ser abandonadas ,es un cálculo que sólo es posible de hacer, en la medida que la concepción básica normativa sea aceptada, por lo tanto la distribución debería ser considerada como dada desde el inicio de la situación. La teoría de los bienes públicos no conlleva una respuesta al problema de si los bienes disponibles por parte de la municipalidad deban ser también producidos por la municipalidad. Por eso, es necesario remontarse a las premisas básicas de los principios económicos. A consecuencia de eso, es necesario preguntarse por medio de qué forma de producción es posible obtener un determinado grado de logro de objetivos de las metas municipales al contar con medios limitados. El párrafo a continuación, se basa en la respuesta a esa interrogante.

3. LA PRIVATIZACION COMO PROBLEMA DE DECISION

Después que se ha definido el marco dentro del cual es necesario decidir acerca de las exigencias de servicios, es necesario señalar la estructura de los mencionados problemas a definir. Entre esos se considerará en primera línea las privatizaciones. Una parte importante de las deliberaciones consiste en los presagios contradictorios sobre las exigencias que se harán a los servicios que la municipalidad traspase a los privados.

Para un análisis de las decisiones que resulte económico, es conveniente examinar las siguientes preguntas:

- ¿Sobre qué es lo que hay que decidir? (Punto 3.2)
- ¿Qué objetivos persiguen los que toman la decisión? (Punto 3.2)
- ¿Cómo influye la decisión en el logro de objetivos? (Punto 3.3)

[120] *Los efectos de la distribución está dado porque la oferta de bienes que no cubre sus costos, normalmente representa una redistribución en provecho de los usuarios de esos bienes.*

En tanto que por medio del examen en conjunto de las mencionadas preguntas algunas medidas de privatización serán mejoradas, se presentarán en el punto 3.4 las características individuales de las medidas .

3.1. Objeto sobre el cual recae la decisión

Antes que se pueda comprobar que a través de una traslación de servicios se puede esperar una mejoría en la realización de los objetivos comunales, deben desentrañarse las posibilidades de acción que tiene el municipio. En la privatización deben diferenciarse las distintas formas que hay para atraer la participación de los privados. Estas formas serán expuestas y comprobadas, para señalar hasta que punto aparecen como adecuadas en la privatización, en diversas áreas de servicios municipales. Junto a ellas no deben quedar sin mencionar las alternativas de privatización como posibilidades de hacer negocios, aunque debido a lo que este trabajo quiere abarcar, no puedan ser suficientemente analizadas.

3.1.1. Formas de privatización

3.1.1.1. Mejoría de resultados a través de agentes externos

El municipio, al igual que un privado, puede adquirir productos y prestaciones de servicios en el mercado. Dependiendo del modo en que fueron adquiridos estos servicios, puede el municipio imponer sus ideas en la característica de este servicio. Si no hay ningún oferente que esté dispuesto a realizar el servicio según las características impuestas por el municipio, éste está obligado a realizar por sí mismo ese servicio.

Un modo para que se transfiera la realización de los servicios a los privados, consiste en que la realización misma se haga a través de agentes externos. Esta posibilidad es especialmente importante en el área de las tareas anexas, ya que aquí también la comunidad goza de los logros de los servicios. La inspección de los servicios, por lo tanto, deben hacerla exclusivamente colaboradores del municipio. No existe una relación directa entre los trabajadores privados y los ciudadanos de la comuna, que utilizarán estos servicios.

3.1.1.2. Sistema de Ofertas

A través del último punto que se tocó, se hace la diferencia entre la mejoría de servicios a través de agentes externos y el sistema de ofertas, en el cual el municipio también adquiere los servicios de oferentes particulares. Pero éste produce servicios que irán directamente a los ciudadanos del municipio. Un ejemplo es el modelo de suministro del área de desagüe en el cual el administrador privado de una instalación de limpieza del agua percibe un pago por parte del municipio. Es decir, el municipio compra los servicios que sirven directamente para cumplir con la eliminación de aguas.

Esta forma de privatización sirve para los servicios que irán directamente al uso de los ciudadanos y en los cuales el municipio quiere mantener una amplia injerencia en las características de la entrega del servicio. Al igual que en el caso de la eliminación de aguas, puede estar sujeta a obligaciones legales.

3.1.1.3. Sistema de concesiones

Otra forma que tiene el municipio para no actuar directamente entre el usuario de un servicio y quien entrega el servicio es a través del sistema de concesión. Quienes demandan un servicio le cancelan una remuneración a quien ofrece el servicio, y no al municipio. El concesionario puede, hasta cierto punto, decidir libremente sobre las características del servicio, así como también sobre su precio. En el sistema de concesión el municipio se reserva derechos de fiscalización.

Donde mejor uso se puede hacer del sistema de concesión es en las áreas en que no se requiere tener indicaciones previas detalladas acerca de como debe ser la entrega de este servicio.

Importante para el uso de esta forma de privatización es que el municipio tenga un sistema compensatorio equivalente para así poder mantener ciertos derechos sobre quien entrega ese servicio. Estos compensaciones pueden ser derechos de concesión que en el marco de un contrato de concesión, le sean entregados al concesionario privado. Una compensación equivalente también puede ser de tipo monetario. Puede ser por ejemplo una subvención que entrega el municipio al productor privado de un servicio que se compromete a ofrecer un servicio y que no puede entregar sin cubrir los costos. Mientras más altos sean las subvenciones que entregue el municipio al particular más se va borrando la frontera para el sistema de ofertas. El municipio adquiere cada vez más el rol de comprador de un servicio y por lo tanto tiene una influencia mayor en la determinación de las características del servicio. Un ejemplo es el que un privado se haga cargo de un recorrido de buses que no cubra sus gastos. Este estará dispuesto a hacerse cargo de el recorrido sólo si el municipio se compromete a darle una subvención para el cumplimiento del servicio. El municipio podrá exigir ciertas medidas en la entrega de ese servicio, como por ejemplo la frecuencia en la salida de los buses, cantidad y ubicación de los paraderos, etc.

3.1.1.4. Privatización Funcional

La más amplia forma de privatización se da cuando el municipio se retira por completo en lo que se refiere a un determinado servicio y un privado cierra ese vacío. El municipio sólo volverá a hacerse presente, si el servicio deja de ser entregado por un privado o si este no lo entrega como es debido. En esta forma de privatización -distinta a la de Hamer- no se cuenta con la mejoría de servicios por parte de agentes externos, ya que en este caso el municipio mantiene la competencia en el financiamiento. Así sólo queda un muy pequeño espacio en que se pueda utilizar la privatización. Preponderante es que el municipio entregue servicios a los ciudadanos que los privados estén dispuestos a dar, sin necesidad de ser subvencionados por el municipio. Junto a esto debe tenerse en cuenta el marco jurídico. Un completo abandono de una tarea, sólo es pensable si pertenece al área de tareas de libre autodeterminación.

3.1.2. Alternativas para la Privatización

La cada vez más fuerte participación de los privados en ofrecer servicios municipales es sólo una de las distintas posibilidades de accionar de un municipio, que en el área de servicios quiere llevar a cabo reformas en la entrega de las prestaciones. Una alternativa para ello es

cambiar las formas legales de las unidades de servicio comunales en la respectiva área de servicio. Esto puede ser el cambio de una empresa estatal a una empresa particular. A esto pertenece también la posibilidad de la privatización formal, es decir, la autonomía legal de un área de servicio según la forma legal privada, pero sin dejar de pertenecer al municipio. También se puede pensar en una unión funcional o en otra forma de un trabajo comunal conjunto.

No sólo en lo que se refiere a la realización de un servicio este debe seguir perteneciendo al municipio, ya que el descontento con una situación no necesariamente debe ser indicio de que se llevarán a cabo medidas para mejorar esta situación. Si a través de una comprobación exhaustiva se llega a la conclusión que la mejor manera de lograr el cometido es la que se ha estado siguiendo, se continuará con esta.

3.2. Objetivos de los afectados por las privatizaciones

Después que ya se ha hecho un esquema de lo que serán las posibilidades de actuar en un municipio con una nueva organización de las áreas de servicio, surge la interrogante acerca de cual será la elección de estos distintos medios de actuar que existen. Por lo consiguiente se revisarán los posibles objetivos que serán tomados como criterios para la determinación de las medidas de privatización. Las medidas a seguir se basarán en la suposición que el sistema de objetivos de la institución municipal considera objetivos individuales. En este párrafo se analizarán los posibles objetivos de "los típicos afectados por la privatización", para así en el siguiente proseguir con el problema acerca de cómo el logro de las metas se ve influido por las medidas de privatización. La interrogante acerca de en que medida se van a (deben) sopesar los diversos objetivos, queda por el momento sin ser tratada (véase punto 3.4.1).

Al actuar se debe tener en cuenta y en consideración a los grupos de afectados por la privatización pues pueden presentarse contradicciones. Así, los habitantes de la comuna deben ser vistos como contribuyentes y potenciales usuarios de los servicios comunales. Los oferentes de los servicios privatizados también son normalmente vistos como habitantes comunales, pero este grupo al igual que aquellos que están empleados en los servicios, son considerados desde un punto de vista especial. Para captar los efectos que una medida tiene en el bienestar de un habitante de la comuna, debe este habitante ser contemplado en todos sus roles (contribuyente, usuario de los servicios, etc.). Esta complicación fácticamente no debiera ser tan significativa, ya que la involucración de un habitante va a ser normalmente consecuente con su rol predominante.

3.2.1. Habitantes del Municipio

En las discusiones sobre la privatización habitualmente lo que está en la base, es el ahorro del gasto público, siendo el costo y el gasto puestos al mismo nivel del presupuesto destinado a los servicios. Así no se trata al costo en el sentido de la economía pública. Del punto de vista de la economía pública, se define el gasto que se realiza en un servicio como el fin de uso que se produce por el hecho de que se renuncia esperando darle mejor uso a las reservas destinadas a la producción de servicios. Desde el punto de vista solamente económico, esto es irrelevante si hay tareas determinadas que están relacionadas con la producción de un servicio, habiendo una reserva real para ellos. Incluso donde esto no sea el caso se recomienda el uso del presupuesto para así bajar la pérdida de dinero de quien paga. A partir del punto de vista de

los gastos de un servicio privatizado debe hacerse la diferenciación, entre otras, de como será tratada la participación de los impuestos en la subvención dada a los privados que tomen una propuesta para realizar un servicio: - Del punto de vista de la economía pública se verán gastos cuando el pago de los impuestos sea visto como un bien público, que será utilizado en la producción de servicios por parte de privados; aquí es necesario pensar por ejemplo en los gastos de infraestructura de un municipio, que en la producción de servicios por parte de particulares son de importancia. De los gastos del servicio privatizado deberían descontarse los impuestos pagados por particulares, que de la administración pública son utilizados como pagos de transferencia a presupuestos de apoyo a hogares privados o que es utilizado en disponer bienes que no influyen en la producción del servicio privatizado [121].

- Al observarse desde el punto de vista puramente económico no es trascendente para un municipio que se está privatizando el como la administración pública hará uso del impuesto pagado por los particulares, será importante sólo el que este chorreo le llegue a ella o a otro cuerpo municipal. En el primer caso no deben sumarse a los gastos del servicio privatizado las partes de los impuestos de subvención que se le dieron a quien se hizo cargo de un servicio (privado) bajo el punto de vista puramente económico.

- Para permanecer cerca del punto de vista que tienen los distintos municipios y para adentrarnos más en los problemas operacionales del concepto de gasto público seguiremos presentando un concepto puramente económico de la noción de gastos, donde se tomará en cuenta la consideración explícita de los gastos externos y que no pueden ser considerados por el municipio como un gasto operativo.

¿Por qué los habitantes de un municipio, siendo ellos el grupo más grande de potenciales afectados por una privatización, están interesados en ese tipo definido de ahorro de gasto?. Se puede pensar en dos consecuencias que se pueden dar con el ahorro de gastos en el área municipal en los cuales sus habitantes pudiesen estar interesados: Por un lado gracias al ahorro de gastos, con un buen manejo del volumen de gastos municipales, bajan los cobros obligatorios que hace el municipio. Esto pudiese traer una baja o incluso la eliminación de las alzas de impuestos, aranceles y contribuciones[122], cosa que incidiría en los habitantes. Por otro lado, el ahorro en los gastos abre un espacio para que haya un mayor desembolso en otras áreas de servicios, en tanto el total de lo que percibe el municipio sea considerado en su conjunto.

Ambas consecuencias no afectan de igual forma a todos los habitantes: Bajar los impuestos o el posponer su aumento es algo que puede hacer el municipio sólo con aquellos impuestos sobre los cuales el municipio cuente con la competencia para fijar su monto. Esto es, junto con el impuesto suntuario y de consumo de cada ciudad, sólo en el caso de los impuestos de la contribución industrial y de los de propiedad. Los dos últimos impuestos nombrados son cancelados regularmente sólo por una minoría de los habitantes de la comuna. En el caso del impuesto a la propiedad, debiera ser posible un aumento de la carga tributaria -especialmente

[121] *Esta subordinación de los pagos de impuesto por una parte, y por la otra las tareas de la acción pública, son contradictorias al principio de la no-afectación, según el cual, los ingresos públicos no pueden estar ligados a intereses determinados.*

[122] *Con esto no se hace referencia a los aranceles que hay que pagar por el servicio privatizado. Cambios en estas tarifas de aranceles serán contemplados como "Efectos de los precios" en el próximo apartado.*

para arriendos más altos- así pueden verse afectados también los arrendatarios con un alza en el impuesto a la propiedad. Al bajar los aranceles y contribuciones por una medida de ahorro en los gastos, se beneficiarán los ciudadanos que tengan que cancelar aquellos aranceles e impuestos. Tampoco en este caso se verán afectados el conjunto de los habitantes.

Si el excedente que se produce con el ahorro de gastos es utilizado para elevar el gasto en otras áreas de servicio, entonces serán beneficiados con esa medida aquellos habitantes que hagan uso de ese servicio. Con el siguiente ejemplo clarificaremos lo antes enunciado: Un municipio, a través de la privatización de el aseo de edificios hace un ahorro de X cantidad de marcos por año. Ese monto se utiliza en fomentar los trabajos juveniles de la organización de fútbol de la ciudad; quienes más sacarán provecho de esto, serán las familias que tengan hijos interesados en el fútbol.

Puede dejarse en claro que hay un interés por parte de los habitantes de un municipio de que la disposición de servicios municipales se haga con el menor costo posible. A la vez queda demostrado que estos ahorros no irán en beneficio de cada ciudadano individualmente, ya que esto está afecto a la cadena de efectos indirecta. En conexión directa existe el problema de no poder notarse bien el efecto de las medidas de privatización: Los efectos de una mejora económica de un área de servicio municipal no se perciben por la mayoría de los habitantes o estos no los relacionan con las medidas de privatización.

3.2.2. Usuarios de los servicios privatizados

Para los habitantes de la comuna que hacen o quieren hacer uso de los servicios privatizados se les presentan dos puntos como importantes: la calidad del servicio, por un lado, por otro lado es importante el precio que tendrán que pagar por hacer uso de ese servicio.

Mientras este enunciado general no presenta problemas, la determinación de los efectos de las medidas concretas de privatización, desde el punto de vista de quien hará uso de este servicio, normalmente sí presenta problemas. Se puede suponer que en un servicio que mantendrá las mismas características de rendimiento, no haya un cobro muy alto por él. Un alza en su precio puede tomarse como una mejora en la entrega de ese servicio y en su uso, y viceversa. Si se presentan cambios en el servicio, en el proceso en que se ponen en marcha las medidas de privatización, puede darse que quienes usen estos servicios no valoren estos cambios. Tomemos como ejemplo la transferencia que se hace de una piscina que de pública pasa a estar a cargo de un concesionario privado: Este sube el precio de las entradas uniéndolo a dar más posibilidades de uso de la piscina como sauna, solarium, etc. Puede suceder que los usuarios potenciales perciban esto como una mejora o un empeoramiento de la entrega del servicio. Un medio para solucionar este caso en concreto podría darse a través de una diferenciación de los servicios ofrecidos: Para poder ocupar los servicios extraordinarios se cancela una diferencia, manteniéndose bajo el precio de la entrada. No se puede obviar que es esencialmente imposible que se comparta una opinión generalizada por parte de los usuarios, cuando hay cambios en la entrega de los servicios y su precio a causa de una medida de privatización.

Entre las características de las prestaciones, se toman en cuenta también la estabilidad y la seguridad de la entrega del servicio. De esto se desprende que los usuarios están interesados en estos dos puntos. En muchas esferas de servicio, en especial en las obligatorias, está el municipio obligado a cautelar que haya una estabilidad en la entrega del servicio. La

mantención de estos servicios no significa necesariamente un retorno menor para el servicio privatizado, sino que será cancelado del total del presupuesto municipal. Estos son por lo tanto gastos que deberán restarse a los posibles ahorros de costos derivados de las medidas de privatización.

Un caso especial lo presentan los servicios anexos. Es el municipio el primer usuario de estos servicios anexos. Desde el punto de vista del usuario privado de servicios municipales, la calidad de los servicios mencionados será significativa sólo si estos están subordinados a la calidad de los servicios municipales que se ofrecen a los usuarios privados. Si en un servicio anexo se permite el estándar mínimo entonces el aspecto de lo que se refiere a el gasto salta a primera plana.

Frente al gran grupo de los habitantes de la comuna en conjunto, que se ven afectados por las variaciones de los precios que se produce en el transcurso en que se aplica una medida de privatización, se nos presentan los intereses de los usuarios a través de dos características: Por un lado se hace más grande la percepción de los efectos de las medidas de privatización; la variación de precio y calidad es percibido y llevado nuevamente a la traslación de servicios. Por otro lado, no se puede producir un consenso en la calificación de los cambios del servicio, por parte de los usuarios. El municipio que antes o después de poner en práctica una medida de privatización, sólo quiere conocer la apreciación de los usuarios de los servicios privatizados, no podrá menos que tener que hacer una amplia encuesta entre éstos.

3.2.3. Actores

Aquellos que actúan o trabajan en un área de un servicio que se pretende privatizar se muestran interesados en dos puntos que se podrían ver afectados por las medidas de privatización: Como meta más importante puede estar en lo regular la mantención de su puesto de trabajo. En segundo lugar hay un interés en las condiciones de trabajo. Aquí hay que considerar también el nivel de los sueldos; junto a esto es de importancia las exigencias de eficiencia en la prestación del servicio. Respecto a las exigencias de eficiencia, a diferencia de los otros objetivos nombrados, los intereses de los actores no serían los mismos. Seguramente se presentarán diferencias individuales sobre la apreciación de la intensidad del trabajo, la cual será sentida por unos primero y por otros después como una sobrecarga.

Aquí es necesario destacar el siguiente punto: el tipo de intereses antes esquematizado no sólo vale para las personas que serán contratadas por el municipio en las áreas de servicios privatizadas, sino que también vale con algunas modificaciones, para quienes sean contratados para el concesionario que se haga cargo de estos servicios. Puede tratarse incluso de las mismas personas si el concesionario contrata personas del mismo municipio.

El tipo de intereses de los actores se distingue de los otros grupos en referencia por tres características: el grupo está bien delineado, los tipos de intereses son comparativamente homogéneos, y a ellos les afectan más las medidas de privatización que a los usuarios de los servicios y a los contribuyentes.

3.2.4. Otros

Con los grupos antes mencionados, no se ha agotado por completo el círculo de los posibles afectados por la privatización. Esto es básicamente imposible de concebir, ya que los

efectos de una medida no tienen límites (incluso desde el punto de vista actual) y no puede decirse con certeza si estos efectos se individuos como un crecimiento del usufructo y por otros como una disminución del usufructo[123]. Así por ejemplo, no hay que descontar que las personas sientan los cambios que se producen en su círculo como algo negativo y por eso pueden ver los cambios en la entrega de los servicios de su municipio, como una disminución del usufructo. Es por eso que no por una razón normativa, sino pragmática, debe hacerse una delimitación a algunos grupos afectados por la privatización. Sobre esto no hay que olvidar que por principio, hay otras personas que se verán afectadas por las medidas de privatización.

Queremos destacar aquí otro grupo: la producción de bienes puede estar relacionada con emisiones de ruidos, malos olores y materias nocivas. No hay que descontar que estas situaciones en el transcurso en que se ponen en marcha las medidas de privatización, pueden aumentar o disminuir. Aquellos que están expuestos a las emisiones, representan a otro grupo de los afectados por la privatización. Es dudoso que este aspecto vaya a ser importante para la privatización de las prestaciones de servicios municipales[124]. Un ejemplo sería la entrega del cuidado de las áreas verdes a una industria privada de mantención de jardines, que ocupe en gran cantidad pesticidas, cosa que los habitantes de la comuna verán como algo negativo y lo sentirán como una disminución del usufructo.

3.3. Derivables teóricas del producto privado

En el último párrafo, se han planteado como apoyo suposiciones plausibles acerca de los objetivos de importantes grupos afectados por las privatizaciones. En este punto de articulación se pretende responder la interrogante acerca del cómo afectan estas medidas de privatización a estos objetivos. No se analizarán todos aquellos efectos de privatización imaginables, sino sólo los que se supone serán importantes para validar las medidas de privatización.

3.3.1. Reducción de costos

Como se ha visto anteriormente, puede suponerse que haya por parte de los habitantes del municipio interés en que la entrega de estos servicios municipales sea favorable desde el punto de vista de los costos. Si un municipio pone por sí mismo en funcionamiento un servicio y después lo transfiere a agentes externos, realiza un ahorro en el costo en la medida en que la subvención al concesionario, sea más baja de lo que sería el costo para el municipio al seguir entregando por sí mismo el servicio. Para que un concesionario pueda presentar una oferta que sea más barata que los costos que debía solventar el municipio, debe ser capaz de producir con costos más bajos, si no quiere tener pérdidas. Sin considerar el caso recién mencionado, se nos presenta la interrogante de porqué la producción privada puede producir servicios a un precio más conveniente.

Los costos de la realización de un servicio se dan a través del conjunto de todos los factores de producción que se han utilizado, los que deber ser valorados con los precios de

[123] *Cuando los individuos no tienen interés en una medida de privatización, no pueden ser catalogados como "afectados por la privatización".*
[124] *Para las privatizaciones a nivel federal, este aspecto podría tener gran trascendencia.*

realización que debe pagar el productor. Los costos que puede tener un concesionario privado, son más bajos que los que podría tener el municipio si produjera el servicio, por dos motivos: puede ser que el concesionario privado ocupe la misma cantidad de factores de producción, pagando eso sí precios más bajos de los que pagaría el municipio por esos mismos factores. O puede darse el caso que el particular esté en condiciones de producir ese servicio, utilizando menos factores de producción que los que utilizaría el municipio. También puede ocurrir el caso en que no se han reducido todos los factores de producción, sino que por ejemplo, la actividad se ve más reforzada porque hay una mayor inversión de capital y a través de ésta baja el costo de producción. La segunda razón para que haya posibilidades de bajar los costos, es el punto central hacia el cual está orientada la economía nacional en torno a la discusión sobre privatización. Aquí se trata mucho acerca de lo que a menudo se denomina "X-Ineficiencia" de la producción de servicios públicos[125]. Desde este punto de vista, la posibilidad de tomar en cuenta los distintos precios de realización no debe ser dejada de lado.

3.3.1.1. Ventajas de precios de la empresa privada

Un productor privado podría lograr, debido a tres factores básicos de producción, bajar los precios en comparación a los del municipio.

- El empresario privado, dispone de un ascendiente mayor sobre el poder del mercado, que el municipio.
- El empresario privado dispone de conocimientos más exactos del mercado de producción, por lo que puede tomar en consideración con mayor facilidad ofertas convenientes.
- El empresario privado tiene otras ventajas legales respecto a la determinación de precios.

Las dos primeras fundamentaciones posibles mencionadas para las ventajas de precios que pueden tener los empresarios privados, son sobre todo de importancia para el logro del factor capital. Así, un gran empresario del transporte, conocerá mejor el mercado del transporte de basuras que un pequeño municipio que tiene sus propios vehículos de transporte. El gran empresario dispone también de un mayor poder de mercado. Por ambas razones podría llevar a cabo el cometido de transportar la basura, a precios más convenientes que el municipio. Siendo esto así , la contribución de capital que la empresa debe aplicar para un determinado número de transportes de basura, es menor que el que debiera emplear el municipio para la misma cantidad. Con esto, en todo caso aún no se puede cerrar el tema de los costos de capital más bajos de las empresas. El municipio podría poseer, por su parte, normalmente precios y en consecuencia ventajas en los intereses en la obtención de capital en dinero, que pone a su

[125] *El factor Ineficiencia-X caracteriza una situación en la cual un empresario dispone de más recursos de producción que son considerados como "incondicionalmente exigibles". Esta escala de medida es en todo caso difícil de concretizar. La Ineficiencia-X es demostrable cuando dos empresarios producen el mismo servicio y uno de ellos lo produce con una dotación menor de recursos. El empresario que tiene más recursos a su disposición, presentaría un caso de Ineficiencia-X. Esto último, no puede ser concluido definitivamente en relación al otro empresario, ya que aquí debe ser demostrable (ficticiamente), que se podría producir el mismo servicio, con menos gasto de medios. Véase sobre este concepto a H. Leibenstein, en "General X-Efficiency Theory and Development", Londres, Toronto 1978, página 17.*

disposición el instrumento de financiamiento del crédito comunal. Los costos menores de capital del empresario privado que dependen de las ventajas de los precios, se dan por lo tanto sólo cuando él, a través de precios menores de realización, puede reducir a tal punto la contribución de dinero colocado, que a pesar de las ventajas financieras municipales, tiene que soportar una carga de intereses menor que la del municipio.

Las conveniencias legales pueden estar fundamentando las ventajas de los precios en la realización por parte de los empresarios privados y se refieren al factor de producción trabajo. Formulado de otra manera: el empresario privado no está sujeto a las ventajas arancelarias que existen para los servicios públicos y puede de ese modo, con tal que él mismo (otros), no esté sometido a un marco arancelario definido, posiblemente pagar menores remuneraciones. Aquí quedará claro que el perseguir el objetivo del ahorro de costos que se da por entendido por los habitantes del municipio, puede estar ligado con la pérdida de la finalidad de los empleados de lograr un posible aumento de las remuneraciones por sus actividades.

3.3.1.2. Ventajas de eficiencia de la empresa privada

La interrogante acerca de posibles ventajas de eficiencia de la empresa privada en comparación con la prestación de servicios llevada a cabo públicamente, ha sido planteada desde hace tiempo por los economistas; no obstante no está definitivamente contestada. Se han desarrollado distintas posturas que podrían explicar las ventajas de eficiencia de la producción privada, sin que ellas puedan concluir que ventajas de eficiencia se han dado en cada caso. A continuación se entregarán tres interpretaciones diferentes:

1) Un empresario privado puede, por medio de la producción de grandes cantidades, usar en su provecho disminuciones de costos, que una unidad de servicio municipal, que sólo produce en el ámbito del municipio, no tiene a su alcance.

2) Para los trabajadores y la gerencia de una empresa privada, pueden existir mayores incentivos para buscar procedimientos de producción más favorables en sus costos y estos llevarlos a la práctica, de lo que esto por ejemplo, sería el caso en un servicio de dirección municipal, aunque básicamente están disponibles los mismos potenciales de ahorro.

3) Los beneficios legales le pueden limitar al municipio las posibilidades de cambios en el factor empleo, limitaciones que no existen para los empresarios privados.

Explicación 1

Especialmente los municipios pequeños no pueden hacer uso de los efectos de reducción en los costos, mas aún si este servicio se produce para quienes lo demandan, o si ofrece servicios que sólo sirven al uso de los habitantes de ese municipio. Esto se hace especialmente importante en las áreas de servicios que tienen una alta proporción de costos fijos y que a la vez demuestran una indivisibilidad en la utilización de los factores de producción. La unidad de servicios municipales debe ser capaz de demostrar un tamaño mediano, para que se piense en implementar el servicio. Debido a la escasa demanda comunal que se da en pequeños municipios, existe en estos el problema de no utilizar las capacidades al máximo o en utilizarlas

en forma dispar. En este mismo caso, la empresa privada puede ampliar sus círculos de demanda. Donde se nos ofrecen más ejemplos es en los casos de servicios anexos; un ejemplo específico lo daremos a través del caso de una empresa de reparaciones de propiedad municipal, que sólo se dedica a la entrega de servicios a dicha comunidad. Lo dicho al final nos indica de que existe la posibilidad de mantener el servicio que se le entrega a la comunidad, y por otro lado solucionar la poca exigencia de capacidades utilizándola en la entrega de servicios a una demanda externa. A esto podrían oponerse disposiciones tanto legales como a nivel de políticas de ordenamiento, pues siguiendo las consideraciones de una economía industrial, el municipio entraría a competir con la empresa privada .

Explicación 2

¿Por qué las fuerzas conductoras de una empresa privada debieran de estar más interesadas que sus "colegas" de la empresa estatal, en utilizar métodos de producción mas ventajosos?. En las así llamadas "teorías de property-rights" (N.T. las dos últimas expresiones en inglés en el original), se nos entrega una base importante para el análisis institucional, y se explica el actuar de los individuos influenciados en primer lugar por la distribución de derechos que se le da a estos y las posibilidades que estos tienen de influir. Esta base también puede ser utilizada en la interrogante que existe de si hay una conciencia en las fuerzas conductoras acerca del gasto, tanto en la empresa pública como privada.

Siguiendo a Niskanen, se puede suponer que las fuerzas conductoras de ambos sectores se interesan en primer lugar en los tres siguientes puntos máximos: ganancias, poder e influencia. En el caso más fácil, en que en una empresa privada propietario y gerente sean la misma persona, habrá un gran interés por su parte en producir en forma ventajosa en lo que se refiere al gasto . Para él las ganancias de la empresa significan sus ingresos. El poder y la influencia se obtienen a través de una empresa exitosa que genera ingresos y no viceversa. Ya que las ganancias se dan haciendo la diferencia ingreso-costo, existe un fuerte interés en producir con costos mínimos.

Este interés baja cuando gerente y propietario no son la misma persona. En el caso del propietario, mantiene el interés de producir a bajo costo. La gerencia por su parte se interesará en producir a bajo costo si el éxito de la empresa es independiente de lo que ellos perciben como sueldo. Lo último, nos da la posibilidad de separar los intereses gerenciales de los del dueño. Los mecanismos de mercado dan dos motivos que pueden "castigar" a una producción sujeta a un gasto excesivo, y que se convierten en un hecho muy importante para los gerentes contratados. Si la empresa está compitiendo con otros que ofrecen lo mismo a más bajo precio, debe contar con ser desplazado en el mercado y con no poder cobrar precios que cubran sus costos de producción. Así se da la posibilidad de ir a la bancarrota, lo que puede significar la pérdida del puesto gerencial. Esta misma consecuencia se puede producir, si la empresa cambia de dueños. Con mayor razón hay que contar con esto si debido a las pérdidas, la valoración de la empresa desciende en el mercado. Dada esta situación, quienes vean esto desde fuera pueden suponer que haciéndose cargo de la empresa y mejorando las políticas negociadoras de la empresa, lo que a su vez traería consigo el poder utilizar potenciales que servirían para producir a menor costo ,por lo tanto habría un aumento de las ganancias que podría causar el que aumente el crédito mercantil de la empresa. Es por eso que existe un interés por parte de los gerentes en que haya una política negociadora exitosa y orientada a mantener un gasto reducido .

El campo de interés para quien haya sido contratado en el área pública como funcionario gerencial, es decir empleado responsable de la gestión, se presenta en forma distinta al caso particular, a pesar de existir idénticas metas. Aquí se pierde la posibilidad de unir los ingresos de quienes estén a cargo, con las ganancias de la empresa[126]. Estos habitualmente tampoco tienen el temor de ser desplazados en el mercado por la competencia.

Por último, es muy difícil que se produzca un cambio de propietarios, ya que en la composición de la producción pública los "propietarios", desde un punto de vista meramente económico, son los contribuyentes.

Según esa primera impresión, se deduce que en el área pública no se pueden utilizar los mecanismos que se utilizan en el área privada para estimular la preocupación de las fuerzas conductoras respecto al gasto. Pero se han ideado otras posibilidades y se ha hecho el intento de poner en práctica los medios que incentiven a trabajar mejor. De ellos destacaremos uno: se pueden poner en práctica competencias entre las empresas públicas. Así se le puede exigir a una empresa municipal el hacerse cargo de una propuesta para hacer la entrega de un servicio que es requerido por la comunidad. Esto se le une a la "amenaza" de que si lo que se ofrece no es capaz de competir, se le hará entrega del servicio a un particular. Esto no pondrá inmediatamente en duda la existencia de dicha empresa, pero sí su capacidad. Con esto peligra la gerencia de la empresa, ya que su poder e influencia, están relacionados con la capacidad de la empresa. Al parecer, con el mecanismo de la competencia se pueden esperar más eficiencia y ganancias.

Explicación 3

Las disposiciones jurídicas pueden obligar al municipio a cancelar más por el trabajo, de lo que se pagaría por la misma actividad en el área privada. Más importantes aún son las restricciones que tiene el municipio, en lo que se refiere a la reducción de personal. Si se diera el caso de que hay menos trabajo, la empresa pública tiene menos posibilidades de adecuar la cantidad de su personal, a diferencia de la empresa privada.

Eso nos indicaría que la empresa pública no tiene el mismo acceso que tiene la empresa privada a recurrir a medidas de ahorro. Lo cual no debe hacernos suponer que indefectiblemente se pueda reducir el personal, al poner en marcha medidas de privatización. Si un servicio es traspasado a manos privadas, para quienes están contratados siguen rigiendo las mismas medidas de protección ante un despido que tenían al estar bajo un contrato en una empresa pública. Si el empresario privado, que se hace cargo de un servicio que era público, no quiere seguir con el mismo personal o si este último no quiere trabajar en la empresa privada, entonces se le puede presentar al municipio la posibilidad de estar obligado a contratar a esas personas.

3.3.1.3. Significación para el gasto municipal

Puede darse el caso en que un municipio entregue un servicio en el cual un particular que ofrece el mismo servicio tiene por una u otra razón, un costo más provechoso. Esto no significa necesariamente que se vaya a producir un ahorro en el gasto si el servicio municipal es traspasado a un particular.

[126] *Esto presenta además límites legales en los sueldos.*

La duda que surge al preguntarse a quién beneficia las ventajas productivas del particular, queda sin responder. El beneficiado puede ser el municipio si el servicio es traspasado a agentes externos o si pasa al sistema de ofertas, exigiendo el encargado una subvención que le entregará el municipio. Si el servicio es traspasado al sistema de ofertas el beneficio puede recaer en quienes hagan uso del servicio, pues con costos ventajosos se pueden bajar los precios. El municipio puede tener participación si entrega una subvención restringida, si es que es requerida. Por último, el municipio puede beneficiarse con un costo ventajoso que haga el particular si cobra por la concesión, siendo ese cobro un poco más bajo de lo que habría significado producir por sí mismo el servicio.

No sólo las ventajas productivas que logran los particulares son una forma que tiene el municipio para ahorrar al impulsar una medida de privatización. A corto plazo estas ventajas productivas no significan un ahorro inmediato. El encargado particular puede ofrecer un servicio a un precio más bajo de lo que habría costado si lo produce el municipio, a pesar de no ser capaz de producir a un costo más bajo. Eso significaría que ese particular sufriría un detrimento en sus ganancias. Esto puede deberse a que haya habido un mal cálculo por parte del particular al hacerse cargo del servicio; por otro lado puede ser que el particular especule con la idea que después de hacerse cargo de un servicio determinado, pueda lograr una posición hegemónica con la cual podría alzar los precios y así subsanar las pérdidas que sufrió. Ambas situaciones representan un peligro para el municipio. En el caso en que se deba a un mal cálculo, se puede temer la insolvencia del particular, lo que puede producir un cese (temporal) del servicio. En el caso en que el particular espere poder subir los precios, se pierde el objetivo de producir el servicio a un costo productivo ventajoso. Es por eso que el municipio debiera mantenerse informado en los motivos que puede haber tras una oferta de un servicio a muy bajo precio, conocer el motivo que mueve al particular. Esa visión puede ofrecer indicios para saber en qué áreas de servicio es más favorable buscar potenciales, que permitan bajar los costos.

3.3.2. Efectos de los precios

¿Cómo pueden influir las medidas de privatización en los precios de los servicios privatizados?. Podemos descontar el caso de la entrega de un servicio por agentes externos, ya que la variación de precios en esta área significa variaciones de costo para el municipio, que ya han sido aludidas en el párrafo anterior. Incluso en el sistema de ofertas este aspecto está en primer plano, a menos que el municipio traspase las variaciones de costo, precio y arancel a quienes demanden el servicio.

Se da como ejemplo el caso de la empresa que se dedicará a eliminar las aguas. Si el particular ofrece un servicio que está por sobre el costo del municipio, o hay una subvención reducida para este particular, entonces quienes hagan uso de ese servicio tendrán que adaptarse a nuevos aranceles.

En las privatizaciones en forma de concesión o en los casos de privatizaciones funcionales, el prestador de los servicios exige de los usuarios, y no del municipio, una compensación económica por sus servicios. Esto puede, contrariamente a los precios exigidos por el municipio, presentar divergencias ascendentes o descendentes. Si no existieran con el concesionario privado obligaciones contractuales, es de esperar una conducta de precios "normal": Se plantearía por parte del oferente una subordinación a la maximización de ganancias. La fijación de precios estará orientada por sobre todo en relación a las conductas de la

competencia así como a las (esperadas) reacciones de los usuarios frente a los cambios de precios. Si se espera una posición monopólica del concesionario privado, entonces las alzas de precios son muy probables; por lo tanto, no se pueden evitar en este caso las regulaciones contractuales de la gestión financiera de los precios.

Las tales obligaciones contractuales serán aceptadas por el prestador de los servicios, cuando ellas le posibilitan al menos una explotación que cubra los costos. El establecimiento de un precio más bajo, como le ha exigido antes el municipio, sería sólo posible en casos excepcionales. El concesionario privado debería poder producir a costos claramente favorables y el municipio por su parte debería haber demandado un precio que cubra los costos. La última condición mencionada corrige una razón para los aumentos de precios, que pueden ocurrir dentro del marco de las medidas de privatización, sin que el hecho consumado de la transferencia de los servicios haya sido tomada en cuenta. Un municipio entrega los servicios a precios que no cubren los costos y pretende poner fin a las subvenciones que ha mantenido hasta ese momento como consecuencia de la entrada en funciones de la empresa privada en la prestación de servicios. Normalmente, ningún particular va estar dispuesto a responsabilizarse de entregar servicios, si no se le ha concedido un espacio que permita subir los precios. El consecuente encarecimiento del servicio, no puede ser atribuido sólo a la privatización, sino que también se fundamenta en el término de las subvenciones. Estas dos situaciones deben ser idealmente, rigurosamente separadas, para que las posibilidades de negocio del municipio no se pierdan de vista.

3.3.3. Cambios en las prestaciones de servicios

En la orientación de los cambios en las prestaciones de los servicios, son de significado decisivo las concesiones contractuales, en relación a las posibilidades de configuración de precios así como también las características de la prestación. En el caso de las privatizaciones funcionales, en las cuales las concesiones contractuales no se han tratado previamente, es de esperar una orientación del poder de compra de los demandantes así como el que ellos vayan a tener una disposición funcionalmente adecuada respecto al sistema de mercado en general. Sería este el caso de la oferta de servicios cuyos precios no pueden dejar de cubrir los costos. Un ejemplo de una privatización funcional de este tipo, sería la venta de una "conveniente" piscina comunal a un empresario privado, el cual transforma esa piscina en una de las así llamadas "piscinas de diversión". Con eso, la oferta de servicios cambia considerablemente, lo que puede estar ligado a aumentos de precios.

Estando sujeto el prestador de servicios a concesión de precios, dispone en todo caso de un campo de desarrollo en relación a las particularidades del servicio según el cual, puede tratar de establecer servicios de costos más favorables. Decisivo es en todo caso, hasta qué punto el empresario privado soporta riesgos comerciales: una eliminación de los riesgos comerciales por medio de estrictas garantías de pérdida, puede llevar posiblemente a que se produzcan servicios baratos que no estén orientados a los deseos de los usuarios. Este peligro se ha dado por sobre todo en la inversión por encargo, así como en el sistema de subastas. En estos casos no se podrá prescindir de una detallada descripción de la prestación. En los términos del convenio, estos beneficios se pueden establecer por medio de contratos a corto plazo, que pueden estar ligados a la "amenaza" de no conceder una delegación de mandato. Si por el contrario, el prestador de servicios privado del sistema de concesión, participa del riesgo

comercial, se le pueden exigir ventajas detalladas de servicio sólo y por razones en que la orientación que tome el servicio cumpla con su otorgamiento según el poder adquisitivo de los usuarios, pero no según los deseos del municipio.

Otro aspecto es significativo para los posibles cambios en los servicios: El control de la calidad del servicio entre distintos servicios, está relacionado con distintos gastos. La mayor parte de los servicios comunales, acerca de cuya privatización investigamos, se pueden contar entre los "bienes experimentales" (N. del T.). Estos bienes se caracterizan porque su calidad sólo se puede dar a conocer por medio de su uso. El municipio es entonces un usuario en sí, de un servicio que ya existía y que poseen terceros. Si el servicio es entregado directamente por el municipio, entonces éste debe buscar otros medios para informarse de como realiza un particular la entrega de un servicio similar. Si el particular se da cuenta que el municipio no es capaz o es escasamente capaz de hacer una buena entrega del servicio, entonces a éste se le abre un campo de acción que le permite relajarse en lo que respecte a exigencias de calidad del servicio. De la suposición que se tiene que mediante regulaciones legales se solucionan todas las dudas respecto a la seguridad de la calidad del servicio, también se pueden presentar algunas inquietudes. Deben considerarse especialmente los medios de control que tiene el municipio. Si los costos de control suben después de la privatización y son más altos que el control municipal, entonces hay que contarlos como costos que se asignan por haber concedido la explotación del servicio a un empresario privado, y en todo caso, se pueden exigir.

3.3.4. Situación de los contratados

El particular que se hace cargo de un servicio que le traspasa el municipio, requiere normalmente de una fuerza de trabajo que realice este trabajo. Si nos regimos por la tradicional visión del particular que sólo está orientado a lucrar como se expuso en la teoría acerca de bajar los costos de producción, entonces es de suponer que el costo en que incurra con respecto a las fuerzas de trabajo serán los que sirvan para producir ese servicio. Este costo se determina según el trabajo que haya que realizar, y los sueldos que se cancelarán por éste. La reducción de los costos de trabajo se puede hacer a partir de elevar el trabajo o en bajar los sueldos.

A través de una mayor exigencia se puede producir una reducción de la cantidad de trabajo requerido. Esto es, en relación a la cantidad de la remuneración, un asunto de negociación entre el empleador y el empleado. El intento por parte del empleador de elevar las exigencias de trabajo o de bajar las remuneraciones, terminan en un mercado laboral totalmente irregular, donde no se encontrará una fuerza laboral cualificada. Esto vale tanto para el empleador municipal como para el particular. Al hacerse cargo un privado de un servicio surge la siguiente pregunta ¿el municipio, actuando como empleador, hizo uso de ese límite antes mencionado ofrece mercado de trabajo? En ese caso, el particular no dispone de la posibilidad de reducir los gastos a través del área del personal empleado. Si el municipio no ha agotado ese campo de acción, surge la necesidad de cuestionarse los motivos que lo indujeron: como ya se ha indicado en los argumentos expuestos acerca de los potenciales para bajar los costos, el municipio puede estar sujeto a prescripciones (tarifarias) legales, que le hacen imposible desarmar la estructura del personal o de bajar las remuneraciones. Si estas prescripciones no rigen también al particular que se haga cargo de un servicio, entonces hay que contar con que se eliminen puestos de trabajo y que se bajen las remuneraciones.

Para prevenir este tipo de consecuencias que se darían por una privatización, el

199

municipio puede obligar al particular, a través de un contrato, a que éste siga empleando a los mismos trabajadores y a mantenerles los sueldos. A través de acuerdos similares se puede intentar mantener las exigencias de trabajo, planteándose eso sí en este caso un nuevo problema de control. Ese tipo de acuerdos pueden hacer disminuir la aplicación de potenciales que hagan bajar los costos.

3.3.5. Efectos de las emisiones

Si la producción de un servicio está unida a emisiones de ruido, mal olor y substancias contaminantes, puede suceder que en el transcurso en que se aplique la medida de privatización, éstas pueden variar. En el caso en que éstas se eleven, y por tanto los usuarios sufran un perjuicio al verse afectados por estas emisiones, son esperables las siguiente suposiciones:

- La eliminación o disminución de emisiones está sujeta a tener que incurrir en gastos, como por ejemplo la inversión que significa implementar medidas que eviten la contaminación acústica.

- Mientras el municipio hacía entrega de un servicio, se preocupaba de mantener sus medidas de emisión por debajo de lo legalmente establecido.

- El particular no está obligado legalmente a mantener o bajar su nivel de emisiones.

Bajo estas condiciones previas, existe un espacio jurídico en relación a la reducción de costos, del que el municipio hasta ahora no ha hecho uso. Un empresario privado que desea lucrar, usará estos espacios.

3.4. Necesidad de decidir respecto a casos específicos

En los párrafos anteriores, se dio una visión de los posibles objetivos que pueden ser importantes en el enjuiciamiento de una medida de privatización, y cómo mediar con las consecuencias que arrojen estas medidas. En el caso individual concreto no son igualmente relevantes los distintos objetivos ni tampoco se presentarán todas las consecuencias mencionadas. Para alcanzar un sistema de metas municipales, que sea utilizado como una escala valorativa para una medida de privatización concreta, entonces quienes tengan que decidir en el municipio deberán sopesar los objetivos de los distintos afectados por la privatización. Esto se verá con más detenimiento en el punto 3.4.1 Los efectos de la privatización ya esquematizados, entran independientemente de la situación final y de las transformaciones que suscite la privatización, a actuar de distinta manera. Esto se analiza en el punto 3.4.2.

3.4.1. Sistema de objetivos

Las metas de los distintos grupos que se verán afectados por las medidas de privatización no son, habitualmente, complementarias; dicho de otro modo: el logro de un objetivo por parte de un grupo puede influir negativamente en otro grupo. Donde este conflicto de intereses se hace más notorio es cuando los contribuyentes están interesados en que la

entrega de un servicio municipal signifique el menor gasto, mientras que el grupo integrado por quienes laboran en ese servicio esperan salarios más altos.

Respecto a este tipo de conflictos en las distintas metas, se plantean dos interrogantes: ¿a qué metas deben orientarse más los encargados municipales, y a cuáles se orientarán?

La primera interrogante se responde de forma muy restringida a través de la ciencias económicas. Aquí se juzgarán juicios valóricos de los cuales no pueden ser despojados los encargados municipales que tengan por misión la toma de decisión. La ciencia económica puede intentar buscar una respuesta a la necesidad de encontrar un instrumento que permita realizar el objetivo: si quienes están encargados de la toma de decisión son de la idea de que a los empleados se le pueden atribuir sólo ciertas condiciones de trabajo y que con una privatización se pondrían en duda estas aptitudes, entonces se trata de una valorización que debe ser aceptada. Pero puede surgir la pregunta de cuáles serán los medios que protegerán esas condiciones de trabajo. Cuesta encontrar una razón que explique el por qué la suposición acerca de los límites en el trabajo es distinta en el sector público que en el privado. Debe quedar asegurado el derecho laboral respecto a las exigencias mínimas y a las condiciones de trabajo en todas las áreas de la producción nacional. La limitante que existe a que ciertas condiciones de trabajo sean más "agradables", se le presenta al empleado municipal como un aspecto a considerar. Se pueden legitimar las consideraciones que son de interés para el empleado particular, si existe un trato igualitario hacia el interés del empleado público. Para quienes deben decidir dentro de un municipio, no tienen disponible el instrumento de regularizaciones jurídico-laborales. Por tanto no pueden traspasar el estándar del empleado público a todos los empleados, aunque así lo quisieran. Esa influencia está reducida sólo al circulo de los empleados públicos. Persiste el problema respecto a si se quiere favorecer a los empleados, o si se impulsan modos de producción más baratos que favorezcan a los contribuyentes.

La ciencia económica tiene algo que decir respecto a cómo los políticos municipales, en su posición de encargados de las tomas de decisión, pueden solucionar este problema entre una y otra elección.

Para responder a esta pregunta, puede utilizarse como base la así llamada "Teoría de política económica". La premisa básica de este punto de partida consiste en analizar el comportamiento en el área política como se analiza tradicionalmente el comportamiento económico. Desde este punto de vista el político deja de ser sólo el que busca maximizar el bienestar comunal, sino que persigue con su compromiso político lograr sus propios intereses. Esta premisa abre principalmente un espacio para muy diversos modos de comportamiento, mientras no se sobrepongan prescripciones sobre los intereses del político. Lo típico es suponer que la meta más importante de un político es lograr poder y mantener este poder. Refiriéndose a un político comunal, eso significaría que su interés radica en ser elegido en el ayuntamiento como concejal o ser elegido en el consejo municipal.

Si esta suposición sobre los políticos es correcta, surge, en lo que se refiere a las decisiones sobre las medidas de privatización la pregunta de si su participación en estas medidas no serán decisivas en sus posibilidades de ser elegidos. Dos posibilidades son importantes ¿en cuántos de los votantes que se verían afectados positiva o negativamente por una medida de privatización no influirá en cómo emitirán los afectados su voto por un político, según sea su postura ante esa medida?. Aparte de nuestras suposiciones sobre los objetivos de quienes se verán afectados por la privatización y los efectos de ésta, se puede caracterizar la siguiente constelación como "típica". El grupo más importante de los que se verán afectados positivamente

está compuesto por los contribuyentes, y el grupo más importante de los que se verán afectados negativamente está compuesto por quienes laboran en el servicio que se pretende privatizar. El segundo grupo es más pequeño que el primer grupo. Pero como ya vimos antes, cada grupo se ve afectado de distinta forma. Quienes laboran en ese servicio se verán afectados directamente por la privatización y sus medidas, las cuales pueden serles desagradables. A los contribuyentes los alcanzan los efectos de forma indirecta, por eso es difícil unirlos a una sola medida. El contribuyente individual se ve mínimamente afectado.

Para el político interesado en captar votos, es muy importante que no le afecte el grupo de los negativamente afectados, que decidirán no votar más por ese candidato y su partido, a los cuales culpan de esas medidas que los afectan; no por ser pequeños hay que mirarlos en menos ya que por su tamaño es más fácil que se organicen como grupo de interés y se hagan notar mucho más, en especial frente al político. Siguiendo estas tesis queda claro que cuando existe una discusión sobre una traslación de servicios, el interés de quienes laboran en el servicio es muy importante. Eso puede significar que no se pongan en marcha algunas privatizaciones que habrían significado reducir costos.

La teoría político-económica entrega lo siguiente para clarificar esas preguntas: por un lado entrega datos que dicen que la búsqueda de áreas en las cuales se pueden lograr reducciones en el gasto gracias a una privatización sin que eso signifique limitar el servicio, es bastante amplia. Por otro lado, esa premisa teórica entrega puntos de apoyo de cómo se puede alivianar el llevar adelante las medidas de privatización en esas áreas. Se destacan dos estrategias: por un lado se puede intentar reducir la pérdida de usufructo que sufren quienes se ven afectados negativamente. Por otro lado hay que destacar los efectos positivos. Es importante que una medida individual sea puesta dentro de un espectro más amplio, ya que lo que afectará positivamente en las finanzas municipales, son un conjunto de medidas.

3.4.2. Prognosis de efectos

Los posibles efectos de las medidas de privatización esquematizadas en el punto 3.3, no son esperables para cada una de las medidas. Para ello hay básicamente dos razones:

- Las circunstancias iniciales en las que se llevan a cabo las medidas de privatización, muestran diferencias que son significativas para los efectos de esas medidas (punto 3.4.2.1).

- Bajo el concepto general "privatización", se resumen procesos que ciertamente muestran el acuerdo de una comunidad para hacer el cambio de los servicios comunales a manos privadas, las cuales además se pueden diferenciar por un gran número de características, que es posible configurar a través de la comunidad privatizadora; dentro de eso, se encuentran características que son importantes para los efectos de estas medidas (punto 3.4.2.2)

3.4.2.1. Situación inicial

Para aislar las características de la situación inicial que sean importantes para los efectos de las medidas de privatización, deberían manejarse previamente supuestos que

expliquen cómo llegan a producirse esos efectos[127]. En el punto 3.3 hemos tratado de mostrar los efectos en cadena más importantes. Aquí se cuestionará cuáles son las condiciones previas que deberían ser cumplidas por una municipalidad, por medio de las cuales se pueden "agarrar" los efectos en cadena.

Como razón para las bajas potenciales de costo, hemos mencionado ventajas de precios que tienen los privados para los factores de producción en el mercado de abastecimiento. Aquí hay que comprobar en casos concretos:

- ¿Qué estructuras se encuentran en el lado de las ofertas en el mercado de abastecimiento? Si existe un alto grado de monopolización por parte de los oferentes, entonces el argumento de poder del mercado, que favorece al encargado particular de un servicio, cobra más importancia.
- ¿Es el municipio un importante demandante del mercado de abastecimiento? En ese caso el poder de demanda ya no es ventajoso para el encargado particular.
- ¿Existen potenciales encargados privados que tengan más poder de demanda en los mercados de abastecimiento o que tengan más conocimientos en ese mercado?.
- ¿Tiene el particular desventajas financieras frente al municipio? Grandes empresas pueden financiarse mejor en el mercado europeo de lo que puede hacerlo el municipio con el crédito comunal.
- ¿Significan las indicaciones tarifarias en el área de servicios que se está observando un freno para una baja de sueldos, indicaciones por las que no tiene que regirse un particular?

Otro argumento mencionado que apoya las posibilidades que tiene el particular de bajar los gastos es el mejor aprovechamiento de la reducción de gastos a través de un mayor "output". Respecto al municipio surge la siguiente pregunta:

- ¿Presenta el área de servicios costos decrecientes? Aquí hay que considerar: Existe la participación de costos ligeros?
- ¿Existen indivisibilidades en los factores de producción que llevan a inmensas capacidades innecesarias?
- Capacidades poco usadas pueden ser el resultado de exiguas posibilidades de venta; debe considerarse el tamaño del municipio. ¿En qué extensión serán utilizados estos servicios por los habitantes del municipio y cuánto lo usará el propio municipio para su provecho?

La relevancia de un fuerte incentivo a bajar los costos en el área privada es en este caso concreto muy difícil de determinar. Un punto de apoyo para entender esto, lo ofrece la prueba que se le hace a la situación de competencia en las unidades de servicio comunal:

- ¿Existe competencia en esa área determinada de servicio? (ejemplo: junto a un teatro comunal existen otros particulares)

[127] *Por principio es imposible comprender todas las características de una situación. Esto además no sería de mucha utilidad; porque de esto se podría desprender que toda situación es única y que no se pueden extraer conclusiones de medidas tomadas, respecto a medidas que se tomarán más adelante. Nosotros utilizaremos esas conclusiones si estas coinciden con los criterios más relevantes.*

- ¿Se encuentran todas las fuerzas de producción de la unidad de servicio municipal en una situación de competencia subjetiva? Dicho de otro modo: ¿Deben tomar en cuenta en sus decisiones el comportamiento de otros (potenciales) oferentes?
- ¿Entraría un particular en una situación de competencia o debería esperarse en ese caso una posición de monopolización? En este caso no sólo es de importancia la situación final, sino también la transformación de las medidas de privatización (composición de contrato).

Como último punto de apoyo a la argumentación que se le hace a los potenciales para bajar los costos, habíamos nombrado prescripciones legales, que especialmente en el área de personal impiden una producción eficiente. Aquí hay que formular las siguientes preguntas:

- ¿Se puede constatar, en el área de servicio que se está observando, un exceso de personal?
- Para este caso ¿son decisivas las limitaciones legales del campo de acción legal?

Para la probabilidad de una variación de precios como consecuencia de una medida de privatización lo siguiente es de importancia:

- ¿Existe por parte del municipio la intención de ligar la variación de costos con una transformación de las contribuciones, y así traspasárselas a los usuarios?
- También aquí hay que preguntarse cuan posible es que el particular adopte más adelante una posición monopólica, que puede estar influyendo al producirse el cambio hacia la privatización.
- ¿Se ha comercializado el servicio a precios que cubren sus gastos?

Para posibles variaciones en el servicio es importante:

- ¿Hasta dónde ha habido una orientación dirigida a la demanda que tiene posibilidad de comprar?
- ¿Qué cantidad hay que utilizar para que los servicios puedan ser controlados en esa área de servicio?

Para poder medir los efectos en la situación de los que laboran hay que formular las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la posición de las premisas legales respecto a las posibilidades de cancelar los contratos y el variar las remuneraciones? Aquí son importantes y deben considerarse los mismos puntos que en el caso de la baja de costos.
- ¿Existe la posibilidad de una participación (juicios a)[128] de los contratados en otras unidades de servicio del municipio?

Para poder determinar la probabilidad de que haya un aumento en la emisión de ruidos, malos olores y material contaminante hay que analizar las siguientes posibilidades:

- ¿Evitar las emisiones, está relacionado con gastos?
- ¿Está manteniendo la unidad de servicio municipal sus medidas de emisión por debajo de lo legalmente establecido?

[128] *Una dotación excesiva de personal no sólo debe ser "trasladada" debido a la aplicación de medidas privatizadoras.*

3.4.2.2. Posibilidades de desarrollo

Como ya quedó establecido en las características de la situación final, puede destacarse en las posibilidades de desarrollo de una medida de privatización sólo algunas de las características, de las cuales se espera que sean de importancia para los efectos de la medida. Esas suposiciones de efecto radican en los efectos en cadena que se mostraron en el punto 3.3. Nosotros nos orientamos a la construcción de ese punto de articulación. Debe destacarse que aquí no se están dando recomendaciones para el desarrollo de medidas de privatización. Esto sería posible sólo si las decisiones para los objetivos exigidos ya se hallan tomado. Estas decisiones no se le pueden quitar a los encargados de decidir en el municipio. La necesidad de esas decisiones se hace notorio en la formulación de la primera pregunta que surge del desarrollo: como argumentación de los potenciales para bajar los costos se había nombrado la posibilidad de bajar las remuneraciones. Si esta posibilidad se da en un caso concreto entonces, esto será un asunto de las preguntas que surjan en el desarrollo y si se hará uso de esta posibilidad. El municipio puede obligar al particular a través de un contrato a que éste no baje las actuales remuneraciones. El aumento de costos que esto le significa al particular no lo cargará por si sólo, el municipio deberá renunciar a usufructuar de los excedentes que se darían por la utilización de menores costos.

La posibilidad que tiene un productor particular de servicios de utilizar los efectos de degresión de los costos, puede influir en que el municipio quiera participar de los servicios entregados por el particular. Mientras más amplio sea el campo de acción temporal que le entregue el municipio al particular, mejor utilización podrá éste darle a sus capacidades. Una actitud así por parte del municipio se hará notar también en que este puede llegar a subvencionar el servicio. El campo de acción de la baja de costos se puede ampliar con este tipo de actitud.

Como otro punto que había que considerar en las posibilidades de ahorro por las medidas de privatización habíamos nombrado el incentivo que se le hace a las fuerzas conductoras para que bajen los costos en el área privada. Es demasiado rápido suponer que esto sólo se puede hacer en el área privada y en donde un municipio no puede tener influencia. Si le entrega la realización de un servicio a un particular se puede también hacer un traspaso de las estructuras municipales al área privada a través de contratos. Así el incentivo a bajar los costos no se ve reforzado por una medida en que haya que imponerse a sí mismo precios de costo. Junto a la transformación de la estructura de incentivos, puede ser la conformación del contrato una posibilidad para imponer modos de producción más convenientes en lo que respecta a los costos. Es importante nombrar los acuerdos que se hacen a través de soluciones técnicas, que hacen poco interesantes para el particular la búsqueda de posibilidades de solución más convenientes (costo).

Las inhibiciones legales que impiden a un municipio desarmar una estructura de personal demasiado grande pueden significar ventajas de costo para el particular, pues él no está sujeto a esto. Nuevamente queda de manifiesto lo importante que es el sopesar los objetivos. El municipio puede intentar traspasar ese campo de acción para bajar los costos a un particular y poder utilizar este campo por completo. Puede también abstenerse de incurrir en esto sin dejar de realizar una privatización. Aquí se ofrecen dos caminos: por un lado se puede obligar al particular a través de un contrato a que siga manteniendo en el servicio a quienes ya laboraban

en él; por otro lado se le puede ofrecer a estos a que trabajen en otras áreas de servicio del municipio [129]. **Ambas medidas implican los efectos de bajar los costos.**

Un modo destacado en el desarrollo y que está presente en todas las formas de privatización en las cuales existe un contrato entre el municipio y el particular, es la duración de este contrato. La importancia de esa característica en los efectos de producción no puede ser determinada en forma separada. Una duración muy larga de ese contrato y que está relacionada a amplias posibilidades de adaptación a las exigencias de remuneración hechas por quien entrega el servicio pone en duda el ahorro de costos a largo plazo. Por otro lado en la situación de competencia en la realización del contrato debe respetarse lo siguiente:

- Una corta duración del contrato no asegura que después el particular no exija más beneficios, si éste después que se han desarmado las capacidades de servicio por parte del municipio se plantea en una situación monopólica, porque no hay otros particulares que le hagan la competencia.

La influencia que tiene el municipio en la determinación de los precios de un servicio privado puede darse por dos posibilidades de desarrollo de una medida de privatización. Se pueden fijar los precios a través de un contrato. También es importante si el municipio mantiene el derecho a participar en la determinación de los precios. También se puede comprometer a subvencionar el servicio. En este caso es normal que mantenga el derecho a participar en la determinación de los precios; un municipio puede tener influencia en el desenvolvimiento de los precios de los servicios privatizados, especialmente si asume dos actitudes respecto a una medida de privatización: En una, los precios se fijarán contractualmente. De manera similar funciona el acuerdo de que el municipio tenga derecho a voz respecto a la fijación de precios. Por otra parte, el municipio se puede obligar a subvencionar los servicios; normalmente, insistirá también en algún derecho a voz.

Respecto a la evolución del servicio privatizado, el municipio puede influir especialmente a través de beneficios contractuales en las características de la prestación. No obstante, la efectividad total de tales beneficios podría existir sólo si está asegurada la posibilidad de un real control sobre estos convenios. Cuando el municipio no dispone de posibilidades adecuadas de control, éstas podrían ser estructuradas en el transcurso de una medida de privatización. Esta estructuración de posibilidades de control es considerada un componente de la medida de privatización. Junto a las posibilidades de control, los plazos del contrato son aquí nuevamente significativos: en un contrato a largo plazo, el contratista puede apartarse a tal punto de los deseos del mandante, que estos deseos no pueden ser asegurados por normativas contractuales. La amenaza de la pérdida del contrato, funciona sólo débilmente.

La situación de los empleados se puede influir a través de una serie de posibilidades de constitución, dentro del marco de una medida de privatización. Estas posibilidades han sido ya mencionadas en lo fundamental en relación a la influencia de las bajas potenciales de costos. Una reducción de personal, así como una baja en las remuneraciones de los empleados, puede ser excluida, por medio de las estipulaciones contractuales correspondientes. En los términos, también se podrían estipular las obligaciones de trabajo. Como se expresara más arriba todas estas medidas se menoscaban por el potencial disponible de reducción de costos.

También la municipalidad puede intervenir organizadamente en los efectos de una

[129] *Aquí, debe tratarse de un ofrecimiento voluntario y no por un compromiso del municipio, para que se pueda hablar de un campo de acción para el desarrollo del municipio.*

medida de privatización, en el caso en que por la producción del servicio en cuestión, aparezcan emisiones (N.T. se refiere a emisiones contaminantes). Como se ha visto, esto es sólo exigible cuando el municipio por su propia responsabilidad ha establecido los valores límite admisibles. En este caso, el municipio puede obligar al concesionario privado a mantener los niveles de emisión tolerados hasta el momento. Aquí se presenta otra vez con mucha fuerza, el problema del control. Los gastos de control que se vayan a producir gracias a los ahorros de costo por efectos de una medida de privatización, se deben descontar de estos mismos ahorros. Tales ahorros se reducirán por las ventajas en el nivel de emisiones, en tanto que el evitar las emisiones está ligado a los costos. En esto se presenta también un conflicto de objetivos que demandará de los responsables de las decisiones municipales que contrapesen sus objetivos.

4. FASES DE UNA DECISION DE PRIVATIZACION Y SU REALIZACION

Para la aplicación racional del instrumento "privatización" se deben seguir determinadas fases, tanto para la decisión de privatizar como para su realización. Un resumen sobre eso entrega aquí el esquema 1, que será explicado en los siguientes puntos.

4.1. Posibles ocasiones de prueba

Tanto los servicios que entrega un municipio, como también la forma de esas entregas, son el resultado de un proceso en el cual han sido tomadas una gran cantidad de determinaciones. La suposición de que el programa de servicios, así como la forma de establecimiento de los servicios se evaluará permanentemente, para constatar la realización óptima de los objetivos comunales, es un supuesto que se aleja de la realidad. También la exigencia de una constante optimización sería equivocada, ya que los costos de la información y su elaboración no serían totalmente utilizados. Por otra parte, un municipio debe tratar de no dejar sin usar posibilidades que le permitan lograr los objetivos municipales; esas posibilidades también se pueden dar a través de un fortalecimiento de la presencia de la empresa privada en las prestaciones de servicios. Ocasiones para probar esto más directamente en una área de servicios, pueden ser:

- Las condiciones que establecieron el marco para los cuales la forma actual de la entrega de los servicios, se han cambiado. Así se pueden proponer nuevos privilegios legales de servicios en las tareas obligatorias, que sugieren una mayor participación de los privados.
- Experiencias en otros municipios han demostrado que la entrega de servicios en una de las áreas de servicios puede ser "exitosa" en el sentido de lograr una mejor realización de los objetivos municipales.
- En base a consideraciones teóricas se suponen probabilidades de mejorar la forma actual en que se entregan los servicios. Así se puede hacer pública la escasa conciencia de costos de una unidad de servicios, por lo que la privatización de esa área de servicios se puede visualizar como la -aunque no la única - posibilidad de mejoría.

Esquema 1:
FASES DE UNA DETERMINACION DE PRIVATIZACION Y SU EJECUCION

EXPLICACION DEL PUNTO DE ARTICULACION	FASES	BASES TEORICAS
4.1.	MOTIVOS DE COMPROBACION Modificación de las condiciones marco Experiencias positivas de otros municipios Suposiciones de efectos basados en medidas teóricas	
4.2.1.	ENCARGO DE COMPROBACION CON INDICACIONES DE METAS Costos Características del Servicio Precios Situación de los empleados	s. 26 ff.
4.2.2.	PRONOSTICOS DE LOS EFECTOS Oferta del encargado de servicios privados Experiencias de otras comunas Medidas teóricas Procedimiento de cuantificación (CUADRO SINOPTICO 4)	s. 48 ff.
4.2.3.	DESARROLLO DE LAS POSIBILIDADES DE ACCION Análisis de la situación de partida (CUADRO SINOPTICO 2) Análisis de las posibilidades de desarrollo (CUADRO SINOPTICO 3)	s. 33 ff.
4.2.4.	ELECCION DE ACCION Logro de metas con distintas posibilidades de acción Posibilidades de lograr la meta	s. 44 ff.
4.3.1.	TRANSFORMACION DE LA DECISION Cierre de contrato Suministro de la producción de servicios a particulares Agotar los campos de acción contractuales	
4.3.2.	CONTROL DE EFECTOS Comparaciones a través de pronósticos Grado del logro de metas	

4.2. Prueba y decisión

Hay que considerar cuatro fases desde la prueba de reforzar la participación de concesionarios privados en la entrega de servicios de algún área, hasta la elección de la forma de procedimiento. Ninguna de estas fases se puede omitir, lo que en todo caso no significa que no puedan ser llevadas a cabo en una secuencia de tiempo más reducida. Especialmente los pasos dos y tres están tan interrelacionados el uno con el otro, que es más probable que se lleven a cabo uno junto a otro en vez de uno después del otro que es el orden expresado en el cuadro 1.

4.2.1. Objetivo Propuesto

En tanto la iniciativa de probar medidas de privatización no provenga del concejo regional o municipal, éste puede relacionar por lo menos la interrogante acerca de los objetivos que se pretenden con la medida a probar, en lo que respecta a la preparación previa de las decisiones. El objetivo propuesto es indispensable para la elección de procedimiento. El objetivo propuesto no puede ser desviado en ese momento, ya que entonces, antes del ensayo de las posibilidades de acciones, debe existir suficiente claridad, acerca de qué es lo que se pretende lograr con la medida. Así durante el ensayo se pueden seleccionar de antemano muchas acciones posibles. Se da de antemano por ejemplo que todos los empleados municipales deben ser mantenidos en el municipio, no es necesario buscar un concesionario particular que esté dispuesto a hacerse cargo de los empleados municipales. Los objetivos propuestos precisos, pueden también facilitar la preparación de las decisiones. Por este medio, pueden sin duda, perderse de vista también posibles acciones interesantes.

Una alternativa existe en que solamente grandes objetivos como costos, características del servicio, precios y la situación de los empleados se planteen previamente. En las etapas preparatorias de la decisión, pueden ser señalados anticipatoriamente los efectos que las posibilidades de acción tendrán en esos grandes objetivos. La determinación final del sistema de objetivos se da aquí primero por la elección de procedimientos. Este procedimiento anticipado ofrece también la posibilidad que el concejo regional o municipal imponga esos objetivos, los cuales deben ser esencialmente tomados en cuenta en el ensayo de las medidas de privatización, sin que en cada uno de los casos haya que volver a las etapas preparatorias de la decisión.

4.2.2. Posibles Acciones

Existiendo claridad sobre qué es lo que se persigue con la medida en ensayo, habría que preguntarse sobre las posibles acciones del municipio. Esto significa alternativas que pueden ser presentadas como opuestas durante el proceso de decisión. Por eso, hay por un lado magnitudes en las que el municipio no puede influir y por otra parte parámetros de desarrollo que sí pueden ser acogidos por el municipio. Ya que esto no puede quedar de ninguna manera sin ser abarcado, se "recordará" ya que incluso la fase siguiente, la prognosis de efectos. Esto quiere decir, supuestos acerca de que magnitudes se visualizan como especialmente significativas para los efectos pretendidos, que ya fluyen del proceso de las distintas posibilidades de acción. El esquema 2 da una visión acerca de las características esenciales de la situación inicial (Véase junto a esto también el punto 3.4.2.1).

Además aquí cuentan entre otras, situaciones como la disponibilidad de un prestador de servicios privado, la necesidad del servicio por parte del municipio (por servicios previos) o bien del ciudadano (por servicios que le son otorgados en forma directa a los ciudadanos) así como los privilegios de servicios legales. Por ejemplo, si sólo hay disponible un prestador de servicios potencial, no se pueden elaborar propuestas de contrato con diferentes empresarios privados, como posibles acciones. Los datos de la situación inicial, pueden ser recogidos o evaluados por la administración. A menudo se pueden presentar dificultades en las posibilidades de desenvolvimiento. Especialmente por problemas en la formulación de los contratos, Así como en los privilegios de características específicas del servicio, deberá recurrirse a una asesoría jurídica externa. En el esquema 3 se encuentra un resumen de la normativa más importante, que se considerará en el convenio contractual con un concesionario privado (véase aquí también el punto 3.4.2.2.).

4.2.3. Prognosis de efectos

Antes que haya ocurrido la elección de las distintas posibilidades de acción, deberían existir dentro de lo posible, supuestos exactos acerca de como afectarán a los grandes objetivos en primer plano el ahorro de costos, será necesario procurarse cálculos de los costos pre-existentes que tiene el municipio en sus distintas posibilidades de acción, por ejemplo con diferentes pares contractuales. Especialmente dignas de tomarse en cuenta en este caso, son ofertas que presentan los prestadores de servicios potenciales según un contrato VOL (N.T. aproximación al español de VOL, en búsqueda). En esto, en todo caso, hay que contemplar que un contrato es admisible, sólo cuando está dada la firme voluntad de otorgar el servicio. Por eso, a este punto la decisión básica de privatizar ya debe haber sido tomada.

La prognosis de efectos puede apoyarse también en las experiencias de otros municipios así como en los estudios teóricos. Aquí la seguridad respecto a las predicciones es más limitada que en las formulaciones contractuales. Sin embargo, estas fuentes de información deberían ser también complementadas y aprovechadas junto a las ofertas comprometidas ya presentadas por potenciales concesionarios privados. Así para aprovechar el ejemplo relativo al ahorro de costos: Un empresario privado presenta una oferta muy conveniente desde el punto de vista de los costos, para realizar la limpieza de edificios. Si uno se da con esto por satisfecho y no se averigua cómo la empresa puede ofrecer este precio, existe el peligro que pasen indavertidos posibles efectos negativos en otros de los grandes objetivos. Así, la averiguación en otro municipio, que tuvo una mala experiencia con la empresa mencionada en relación a la rigurosidad de la limpieza, puede entregar una importante información adicional. En general es necesario pensar que por medio de normas contractuales, el desenvolvimiento real después de una transferencia de servicios exitosa, no podrá ser completamente determinado. Por lo tanto, los estudios teóricos de mecanismos de resultados son una valiosa información en cada uno de los casos.

Tanto para las prognosis de resultados así como también para el desarrollo de las posibilidades de procedimiento vale el que en algunos casos deberían ser llamados asesores externos . Antes de dejar emprender la construcción y gestión de una planta de tratamiento por una empresa privada, es necesario en los estudios, analizar la oferta privada para comprobar si puede entregar los servicios de purificación en el largo plazo. Por eso, en lo normal de los casos se debería consultar a un asesor técnico. En los procedimientos de privatización en pequeña

Esquema 2:
CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA SITUACIÓN INICIAL

CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
Tamaño del Municipio	- Si aumenta el tamaño del Municipio, aumentan las posibilidades de darle poco uso a las propias capacidades del Municipio (necesidades de servicio de los ciudadanos o del Municipio). - Municipios más grandes pueden tener en el mercado de abastecimiento más poder de mercado
Area de Servicios	- El poco uso de las capacidades del municipio es muy importante en las áreas de servicio con una participación de costos fijos muy altos. - Indicaciones de servicios externas, que se pueden dar especialmente en tareas obligatorias, pueden complicar una privatización. - Las exigencias de control que se dan después de una privatización, se diferencian dependiendo del área de servicio.
Unidad de Servicio Municipal	- Si el Municipio, al producir un servicio está sujeto a limitaciones legales en lo que respecta a tarifas y presupuesto de la Municipalidad, esto eleva las posibilidades de éxito de una privatización - Si un Municipio no ha tenido hasta ahora (potenciales) competidores, una privatización puede llevar a que se aplique el sistema de competencias y esto haga ganar en eficacia.
Encargado de Servicios Particular	- El éxito de las medidas de privatización depende de que se disponga de encargados de servicios particulares que sean adecuados. - Si sólo existe un particular adecuado, existe el peligro de monopolio, lo que cuestionaría a la privatización

Esquema 3:
AREAS IMPORTANTES DE LA FORMULACIÓN DE CONTRATOS

AREA DE REGULARIZACION	OBSERVACIONES
Objeto de los Servicios	- Si el encargado de servicios particulares no dirige o no es capaz de dirigir sus servicios hacia demandantes con poder adquisitivo, entonces es importante definir cuál será el objeto de estos servicios. - Siempre donde aparezca esta posibilidad debería quedar un campo de acción para poder entablar negociaciones de mercado.
Compromiso de pago por parte del Municipio	- Si es un contrato de larga duración, entonces es impresincidible realizar una regulación de la adecuación del subsidio que se le hará al particular. - Las regulaciones del subsidio no deben eliminar el interés en producir servicios con costos ventajosos (existe peligro cuando hay una autoimposición de los precios de costo). - Si está prevista una subvención, entonces no se debe dar una garantía de responsabilizarse si se presentan deficiencias.
Tiempo de duración	- Mientras más tiempo dure, aumenta el peligro de la dependencia del productor de servicios particular. - Si el particular debe hacer inversiones en el servicio del que se hizo cargo, entonces un tiempo de duración más corto se logrará sólo si se le da más subvención al particular.
Posibilidades de realizar despidos	- Determinación de las posibilidades de realizarse despidos en un Municipio gana con un contrato a largo plazo en importancia.. - Los tratados contractuales sobre regularizaciones de despidos, pierden su carácter de "amenazas", si el encargado particular de un servicio tiene una posición monopólica.
Los derechos de los habitantes	- El derecho de los habitantes a usufructuar puede quedar establecido bajo contrato. - El municipio libremente puede optar por la pérdida de garantías, en favor de los habitantes, yendo más allá de las obligaciones civiles y de los compromisos de garantías que posee el particular.
Posición de los empleados	- El particular puede ser comprometido a contratar a los trabajadores municipales. - Las condiciones de trabajo pueden quedar establecidas.
Derechos de control	- Los derechos de control se hacen especialmente necesarios cuando se hace participar a particulares en el cumplimiento de las tareas obligatorias

escala los costos de la asesoría pueden ser, sin embargo, de tanto peso, que el municipio desista de sus deseos por no estar en condiciones de lograr las informaciones necesarias.

Para una cuantificación exacta de los efectos de medidas aisladas, se han desarrollado distintos procedimientos, en los cuales los efectos de costos están tradicionalmente en el punto central de las consideraciones. Los procedimientos bosquejados en el esquema 4, pueden ser aplicados tanto para los análisis planificados así como también para controlar el éxito de medidas ya implementadas. Considerando el problema de la aplicación del análisis de costo-utilidad por una parte y por la otra la limitada facultad de afirmación que por lo habitual tiene un cálculo comparativo en base al presupuesto, debería ser preferible en los casos normales el cálculo de costos comparativos.

4.2.4. Elección del procedimiento

La elección del procedimiento se toma a través de una instancia democrática legítima como el concejo regional o municipal o por una comisión del concejo. Por eso deberían ser evaluados los distintos procedimientos posibles junto a los objetivos; en casos normales no estará exactamente establecido por escrito. Igualmente, deberían ser claramente establecidas las intenciones más significativas que se pretende lograr con las medidas, así como la importancia de los objetivos en competencia. Sólo así es posible una introducción posterior en el control de resultados. Puede estar dado, por ejemplo, en el contrato a prueba, que la situación de los empleados no puede empeorarse y que se pretenderán tanto reducción de costos así como mejoría del servicio. Habiéndose presentado sólo dos ofertas, en que ambas cumplen la condición en relación a los empleados, pero que sí se diferencian respecto a costos y cambios en el servicio, deben ser entonces sopesados los dos últimos grandes objetivos. Esta nivelación debería ser posible de ratificar posteriormente.

Además, se dificultará la elección debido a la circunstancia que las prognosis de efectos son inseguras por principio. Especialmente cuando hay una limitada solidez contractual, son muy difíciles de vaticinar los resultados de una medida de privatización. Si los que toman la decisión son más bien enemigos de los riesgos, pueden renunciar a una posibilidad de procedimiento insegura pero que favorecen el logro de los objetivos, por una posibilidad de procedimiento menos relacionada con la inseguridad. Este puede ser un argumento para la mantención del "status quo" (N. del T:). También eso presenta dirección en las acciones posibles.

4.3. Realización

4.3.1. Cambio de la resolución

Cuando se ha hecho la opción de la forma de procedimiento "privatización", eso no significa que la medida ya esté finalizada. En primer lugar hay circunstancias, en las que se debería cerrar el contrato con el prestador privado de los servicios, en las que es necesario considerar el cierre del contrato y sobre eso, se llevará cabo el traspaso del servicio.

Con eso se debe asegurar la disponibilidad del servicio, durante la fase de transición. Un traspaso gradual del servicio, en tanto eso sea posible es más ventajoso. Así, los conocimientos que poseen los empleados municipales, podrían ser transmitidos a los empleados del empresario privado. En caso que el empresario se haga cargo también de los empleados

Esquema 4:
PROCEDIMIENTO PARA LA COMPRENSIÓN DE LOS (COSTOS) RESULTADOS DE LAS MEDIDAS DE PRIVATIZACIÓN

PROCEDIMIENTO	FORMA DE PROCEDER	VALORACION
Cuentas comparativas en base a datos presupuestarios del municipio	- Transformación de gastos y entradas, producidas por una medidad de privatización, son saldadas. - La resultante carga al presupuesto o su descarga, son comparados para las distintas posibilidades de acción.	- Los gastos en este proceso son mínimos. - La delimitación de las posiciones domésticas relevantes es difícil (la articulación del plan presupuestario es muy poco funcional). - Lo que falta, básicamente en la contabilidad de hacienda es la asignación periódica de los costos. - Los cálculos de costos se comprenden sólo parcialmente.
Cuentas comparativas de costos	- Basándose en los gastos municipales las cuentas de costos del municipio son comprendidas en ese contexto. En las cuentas provisorias se consideran las limitaciones a la rendidicón de cuentas como cálculos de costos. - En la rendición de cuentas de los costos, éstos le son adjudicados a los lugares que los han creado (habitualmente áreas de responsabilidad). - Si se pretende privatizar una unidad de servicios municipales, entonces la rendición de cuentas entrega los datos comparativos necesarios. - En el cálculo de costos se le suman los costos a los servicios que se han puesto en marcha. Si sólo se traspasan algunos servicios a los particulares, entonces deben utilizarse los datos del cálculo de costos para comparar (ejemplo: entregar trabajos de dactilografía a oficinas privadas que ofrecen este servicio).	- El gasto de las cuentas comparativas de costos sobrepasa la suma basada en los datos presupuestarios, debido a las necesarias cuentas provisionales. El gasto en que se incurre para la examinación de una medida en particular, disminuye considerablemente, en la medida en que se desarrollan y se dispone de cientas de costos municipales. - Si el municipio tiene interés en los costos de la producción del servicio, entonces las cuentas comparativas de costos ofrecen una amplia información. - Los costos externos de la producción de servicios, por ejemplo: emisiones que están relacionadas con la producción de servicios y en los cuales no hay que incurrir en pagos, son desatendidos. - No se posibilita la valoración de la transformación del servicio.
Análisis del uso de los costos	- Se intenta abarcar todos los efectos que desde el punto de vista de un sistema de objetivos determinados es de importancia introducir en una medida global y darlo a entender en cantidades de dinero. - Junto a los costos, que son respetados en las cuentas comparativas de costos, se abarcan los costos externos. - Las medidas de privatización están unidas a cambios en los servicios y la influencia de estos cambios caen en el usufructo de quienes lo utilizan, lo cual sirve para valorar la medida.	- El proceso es muy costoso, ya que una cuenta de costos debe abarcar los costos externos y los cambios de uso. - Sólo ese proceso ofrece la posibilidad de valorar los efectos de los cambios producidos en el servicio. - El análisis de costos-uso obliga a una amplia definición del sistema de objetivos, que se utiliza para valorar la mdida. Esto es muy útil en el sentido de tomar decisiones racionales.

municipales, no se presenta el problema recién mencionado. Si los empleados del municipio no sufren pérdidas esenciales en sus ganancias, surgirán con seguridad menos problemas en la fase de transición. En caso contrario, se presentan problemas de motivación.

Durante los cambios de planes surgirán normalmente problemas de detalles, que no fue posible prever del todo. Por eso precisamente, se debe intentar con el empresario privado una colaboración lo más estrecha posible, durante la fase de transición. También, en un contrato muy grande no se pueden aclarar definitivamente todos los problemas importantes. El municipio debe esforzase por llenar todos los espacios de desarrollo que le permita el contrato, con el objetivo de cumplir con los objetivos perseguidos.

4.3.2. Control de efectos

En relación con el punto anterior, se encuentra la exigencia del control de los efectos de la medida de privatización. Fundamentalmente hay que recurrir aquí nuevamente a los objetivos que fueron considerados decisivos durante la resolución de privatización. Junto a eso, no se puede excluir el que sucedan efectos que no fueron contemplados explícitamente durante la resolución de las medidas; efectos que pueden ser vistos como significativos y que insinúan el repensar las medidas. En tal caso, el sistema de objetivos consciente o inconscientemente puede haber sido formulado de manera defectuosa. Esta situación la podemos entender más claramente en el ejemplo de una transferencia a una empresa privada, orientada exclusivamente en base a los costos, del aseo de edificios, en la cual se establecieron posteriormente que el nivel de servicios de la empresa de aseo o las condiciones de empleo de los aseadores pueden ser considerados como lesionantes de los objetivos.

Junto a tales casos, en los que los sistemas de objetivos fueron formulados incompletos, son de especial significación las variaciones negativas de la prognosis de efectos, ya que a través de eso, las medidas pueden ser cuestionadas. En estos casos hay que cuestionarse acerca de las causas de las diferencias y en especial acerca del campo de desarrollo del municipio, para tratar de vencer las diferencias negativas, por ejemplo, por la calidad del servicio. Si esto no fuera posible, habría que preguntarse en caso que las variaciones fueran muy agravantes, si esto no ameritaría una cancelación de la privatización. Los errores insignificantes en los objetivos no van ser afectados por eso. Así, una reducción de costos representa a pesar de todo un éxito, si tras lo dicho anteriormente, no se convierte en una pérdida en relación a otros objetivos.

5. PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS COMUNALES EN NORDHEIN-WESTFALEN

5.1. Introducción

En la primavera de 1990, el Instituto de Investigación de Ciencias Financieras realizó dos encuestas acerca del estado y modificaciones ocurridas a raíz de la distribución de servicios establecidos llevada a cabo entre las empresas públicas y las privadas en las ciudades y comunas de Nordhein-Westfalen. Con la primera encuesta deberían hacerse indagaciones acerca de las divisiones hasta ese momento existentes, así como en relación a las modificaciones hechas de esa división, a partir de 1975. Junto a eso, se consultó acerca de intenciones de

modificaciones posteriores. Se enviaron formularios de encuestas a todas las 396 ciudades y municipios de Nordhein-Westfalen. Se recibieron 262 respuestas, por lo que la cuota de retorno es de alrededor del 66%.

En la segunda encuesta fueron nuevamente consultados los municipios que habían llevado a cabo modificaciones en áreas de servicio escogidas. Aquí se consultó acerca de los objetivos, resultados y distintas características de desarrollo de las medidas. Fueron enviados 81 formularios de encuestas, de los cuales fueron contestados 66 (cuota de retorno de alrededor del 84%).

5.2. Reseña

5.2.1. Estado de la distribución de servicios

5.2.1.1. Distribución de los servicios según sus distintas áreas

La tabla uno muestra como en las 262 municipalidades encuestadas, los servicios establecidos han sido divididos en 43 áreas de servicio comunal por el municipio y los empresarios privados. Con esto, es necesario enfatizar que fueron encuestadas acerca de la producción del servicio y no acerca de su disponibilidad previa. Los números tampoco dicen nada acerca de quien financia el servicio y decide acerca de la producción. La producción por parte de los empresarios según el derecho privado, lo que mayoritariamente ha sido adoptado por las municipalidades, no será clasificada como establecimiento de servicios privado. Este procedimiento está relacionado con la decisión formal en las modificaciones de servicios, a la cual, de todas maneras no se renunciará.

El cuadro sinóptico muestra en primer lugar, que en casi todas las áreas de servicios se encuentran involucrados empresarios privados en distintos grados en el establecimiento de los servicios. Igualmente se distinguen áreas de servicios en las que predomina ya sea la entrega de servicio del privado o la del municipio.

Tabla 1:
División de la producción de servicios entre la empresa privada y el municipio en 43 áreas de servicios

AREA DE SERVICIO	Producción de Servicios							
	Ninguna		Exclus. Municipal		Privado/Municipal		Exclus. Privado	
	Abs.	vH	Abs.	vH	Abs.	vH	Abs.	vH
- Aseo de Edificios	1	0,,4	47	17,9	194	74,0	20	7,6
- Limpieza de ventanas	0	0.,0	7	2,7	122	46.6	133	50.8
- Limpieza de ropas	92	35,2	9	35	41	15,7	119	45.6
- Elaboración de datos	13	5.0	193	73.9	51	19.5	4	1.5
- Trabjo de imp. y encuad.	3	1.2	20	7.6	189	72.1	50	19.1
- Vigilancia de Edificios	183	70.4	28	10.8	14	5.4	35	13.5
- Adm. de Bienes Raíces Mun.	4	1.5	218	83.2	39	14.9	1	0.4
- Manten. instalc. técnicas	1	0.4	1	0.4	180	68.7	80	30.5
- Manten. vehículos pesados	1	0.4	17	6.5	181	69.1	63	24.0
- Manten. de caminos	41	15.6	52	19.8	110	42.0	59	22.5
- Manten. iluminación calles	6	2.3	36	13.7	29	11.1	191	72.9
- Clase de Música en Colegios	63	24.0	122	46.6	32	12.2	45	17.2
- Bibliotecas	30	11.5	126	48.1	52	19.8	54	20.6
- Presentaciones teatrales	65	25.0	31	11.9	79	30.4	85	32.7
- conciertos	35	13.4	27	10.3	124	47.3	76	29.0
- Exposiciones	25	9.5	37	14.1	161	61.5	39	14.9
- Instalc. para niños	13	5.0	25	9.5	153	58.4	71	27.1
- Intalac. para jóvenes	18	6.9	35	13.4	153	58.4	56	21.4
- Instalac. adultos mayores	35	13.5	10	3.9	80	30.8	135	51.9
- Admin. de instituc. dep.	1	0.4	94	35.9	167	63.7	0	0.0
- Piscinas	26	9.9	187	71.4	35	13.4	14	5.3
- Mantención de Areas Verdes	2	0.8	134	51.3	122	46.7	3	1.2
- Zoológico	224	86.5	13	5.0	7	2.7	15	5.8
- Plan. y Dir. de const. de Edif. en altura y subterráneos	1	0.4	6	2.3	234	90.3	18	7.0
- Planificación de la ciudad	0	0.0	51	19.5	167	64.0	43	16.5
- Planificación del tránsito	5	1.9	18	6.9	182	69.5	57	21.8
- Servicios de Medición	26	10.0	10	3.8	64	24.5	161	61.7
- Arriendo	80	30.8	30	11.5	100	38.5	50	19.2
- Manten. de calles y plazas	1	0.4	88	33.6	165	63.0	8	3.1
- Aseo de calles	9	3.4	56	21.4	76	29.0	121	46.2
- Servicios de Invierno	2	0.8	145	55.3	109	41.6	6	2.3
- Estacionamientos públicos	55	21.2	121	46.7	67	25.9	16	6.2
- Alcantarrillado	3	1.2	195	74.4	57	21.8	7	2.7
- Aseo de canales	3	1.2	55	21.0	94	35.9	110	42.0
- Recolec. y almacen basuras	7	2.7	29	11.1	23	8.8	202	77.4
- Mercado e instl. de mercados	40	15.4	134	51.5	56	21.5	30	1.5
- Matad. y granjas de ganado	225	86.5	6	2.3	0	0.0	29	11.2
- Cantinas	206	78.9	23	8.8	9	3.5	23	8.8
- Area verdes Cementerios	126	48.6	43	16.6	25	9.7	65	25.1
- maten. de tumbas	91	35.0	8	3.1	24	9.2	137	52.7
- Cementerios	13	5.0	128	49.0	94	36.0	26	10.0
- Fomento de la economía	13	5.0	171	66.0	74	28.6	1	0.4
- Fomento del turismo	37	14.2	110	42.3	105	40.4	8	3.1

El transporte de basura está "a la delantera" entre las instalaciones de servicio puramente privadas; esto no puede ser atribuido en principio a privatizaciones de los privados en este servicio es una demostración que apoya la tesis de que también en las tareas obligatorias puede darse campo de acción para la participación de empresarios privados en la entrega de servicios.

Entre las otras áreas de servicio con predominio de entrega por parte de privados, las tareas anexas están altamente representadas. A esto pertenecen sin duda el mantenimiento del alumbrado de las calles, los servicios de medición y limpieza de ropa. El aseo de calles y limpieza de canales, que de todas maneras son realizadas en más de un 40% exclusivamente por privados, por otra parte son en principio clasificables como tareas independientes, que se llevaban a cabo directamente para los ciudadanos. Indudablemente, predominan en esta clasificación una entrega privada de servicios, debido a que había instalaciones pre-existentes en manos privadas. Se percibe entonces que la empresa privada está fuertemente representada en un amplio espectro de servicios. Notoriamente, la participación de la empresa privada se practica ya ampliamente en la producción de servicios municipales. Esta afirmación está cimentada por el gran número de áreas de servicios en las cuales ya existe una gran cantidad de instalaciones tanto municipales como privadas. Aquí están fuertemente representada una vez más las tareas anexas (aseo de edificios, distintas áreas de mantenimiento). Junto a las tareas ya mencionadas, también se llevan a cabo servicios con apoyo parcial de la empresa privada en el área cultural (conciertos y presentaciones teatrales) así como en lo social (instituciones infantiles y juveniles). Finalmente hay que visualizar el área de planificación.

Desde el punto de vista de los posibles ámbitos de privatización, son de especial interés aquellas áreas de servicio en las cuales hasta el momento ha predominado la entrega de los servicios exclusivamente por parte del municipio. Como tareas puramente anexas se pueden mencionar aquí inmediatamente las áreas del procesamiento de datos y la administración de los terrenos y propiedades municipales. El desarrollo técnico del procesamiento de datos condujo a la descentralización de grandes unidades productivas, lo que habla más bien en contra de las ventajas de la privatización, ya que el argumento de capacidades mínimas importantes, no es de mucho significado porque los municipios pequeños no las pueden utilizar.

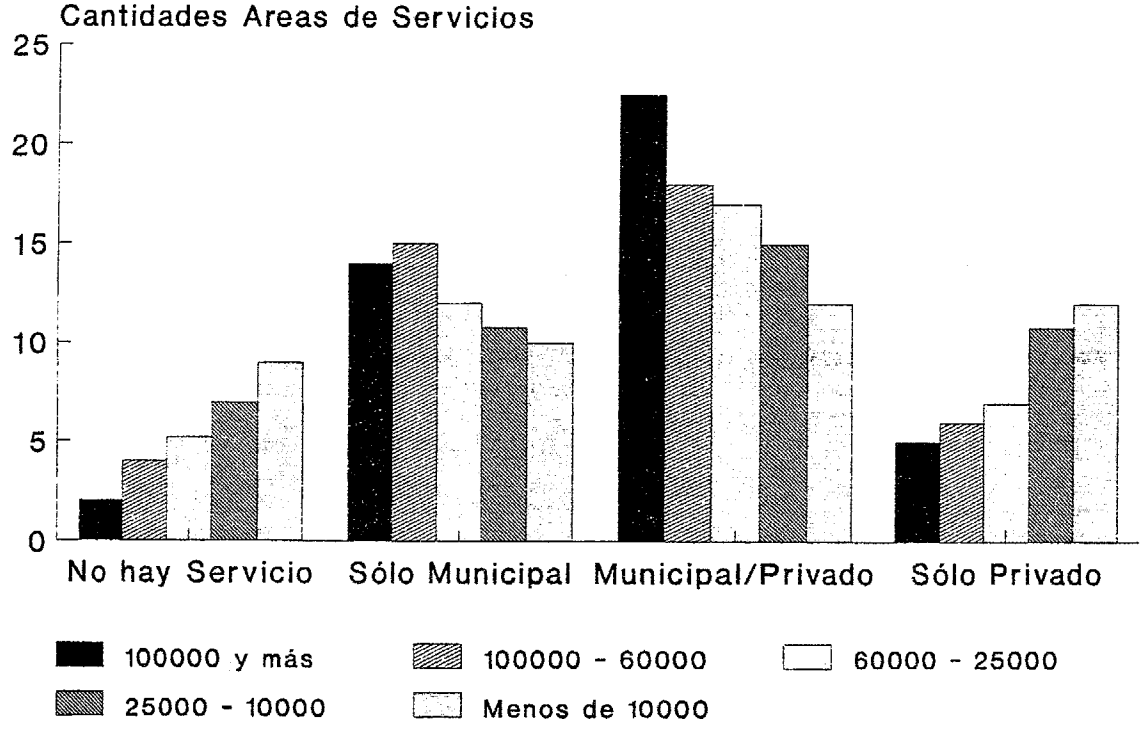
Eso no significa que no tendría sentido traspasar grandes proyectos a manos privadas. Persisten algunas áreas de servicios en cuya entrega es prevaleciente el municipio; se trata de aquellos servicios, en que la entrega al ciudadano es inmediata. Al parecer en este campo, los espacios de privatización distan absolutamente de estar agotados. Se pueden nombrar por ejemplo las piscinas, los servicios de alcantarillado, los servicios especiales de invierno así como el mantenimiento de áreas verdes. Adelantándonos al punto 5.2.2.2 se puede expresar aquí también que obviamente una serie de municipios comparten nuestra evaluación de que en estas áreas existe un campo inagotable de privatizaciones, sobre lo cual se nos comunicó justamente las intenciones de cambios que existen.

5.2.1.1. Distribución de los servicios según el tipo de comuna (de acuerdo a la población)

La distribución de la entrega de servicios entre la empresa privada y el municipio, muestra claras diferencias según tamaño de la comuna. El gráfico 1 muestra una vez más el número promedio de áreas de servicio, en las cuales se entregan en las comunas de distintos

GRAFICO 1: Distribucion de servicios según la población de la comuna

Gráfico 1: Distribución de Servicios según la Población de la Comuna



Promedios para 43 Areas de Servicios

tamaños en forma exclusivamente privada, o parcialmente municipal o privada. También se muestra en cuantas de las 43 áreas de servicios, no se entrega ninguna prestación.

Tres constantes saltan a la vista: en las comunas de población menor, aumenta el número de áreas de servicios, en las cuales no se entrega ninguna prestación. Asimismo, la entrega de servicios únicamente privada está presente con mayor fuerza en las comunas pequeñas. Por el contrario, baja la cantidad de áreas de servicio con participación en parte municipal y en parte privada, en estas comunas de población inferior. Esta línea es menos clara en lo que se refiere a entrega de servicios exclusivamente municipales. Aquí llevan la "delantera" las comunas que tienen de 60.000 a 100.000 habitantes. A partir de esa densidad de población disminuye la entrega de servicios únicamente por parte del municipio, igualmente a lo que ocurre en las comunas de menor población.

El hecho que el número de áreas de servicio se reduce en aquellas comunas de menor población, en las cuales de todas maneras se producen servicios, puede ser explicado por lo menos en parte, por la teoría de los lugares centrales. Según esta teoría en los lugares más grandes y centrales se producen servicios también para los habitantes de los lugares cercanos más pequeños. Como ejemplo típico se menciona aquí las visitas al teatro de una ciudad grande que hacen los habitantes de los alrededores. Efectivamente, en esta área de servicios, sube claramente la proporción de municipios de menor población que informan no entregar servicios en este campo. Como se puede ver en la tabla 2, todas las ciudades grandes consultadas (sobre 100.000 habitantes) informan disponer de servicios en el área del teatro. Por el contrario, las ciudades y comunas con menos de 100.000 habitantes informan que de todas maneras en un 34% de ellas se realizan presentaciones teatrales ya sea producidas por privados o por el municipio. En una proporción similar se reduce la entrega de servicios en el área de las piscinas, en aquellas comunas de menor población.

¿Qué tiene que ver la teoría de los lugares centrales con el problema de la privatización?

Razones esenciales para la concentración de determinados servicios en lugares centrales tienen que ver con el aprovechamiento de las capacidades mínimas de producción de un servicio, que de otra manera no se podrían suscribir. Un teatro necesita tanto de un plantel de personal así como un local determinado; en una comuna pequeña estas capacidades serán usadas por la población del lugar probablemente en una extensión limitada. Por lo tanto es más económico que a pesar de los notables costos de transporte el abastecimiento de "presentaciones teatrales" esté a cargo de los municipios más grandes ya que así el usufructo de las capacidades estará asegurado también por el usuario de la misma ciudad.

Una argumentación similar habríamos conocido en las razones acerca del potencial de reducción de costos por medio de las privatizaciones. Allí se planteaba que la empresa privada podría procurar un mejor usufructo de sus capacidades, que un municipio pequeño. Cuando esto tampoco es posible para los privados es a menudo imprescindible una renuncia a la entrega de determinados servicios. El argumento de la capacidad parece contribuir también a clarificar los diferentes alcances de las ofertas de servicios en comunas de distinta cantidad de población. Al mismo tiempo, este argumento ofrece un refuerzo a la explicación de la división de producción de servicios entre privados y municipales. La alta proporción de establecimientos exclusivamente privados que entregan servicios en los municipios pequeños, señala que éstos no estructuran

capacidades propias en determinadas áreas, lo que puede estar basado al menos en parte, en el problema de que los municipios tendrían que hacerse cargo de la explotación de estas capacidades. Esta argumentación podría ser significativa para toda el área de la planificación así como para la limpieza de canales y en especial para la extracción y almacenamiento de basura (Véase Tabla 2).

El argumento de la capacidad puede servir también como explicación para la alta proporción de producción de servicios en parte por los privados y en parte por los municipios que se da en las ciudades y comunas grandes. Debido al alcance de la demanda existente por ese servicio que hay en estas comunas, no es a menudo exigible el tener que tomar una determinación para favorecer a los productores de servicio ya sea municipal o privado. En una ciudad grande, pueden actuar junto al teatro municipal, un teatro privado sin que tenga que presentarse el problema del exceso de capacidad instalada. Dos tercios de las ciudades grandes (sobre 100.000 habitantes) consultadas, muestran en este campo una producción mixta de servicios. Es posible sostener que: la división de servicios en las ciudades y municipios de Nordhein-Westfalen manifiesta cierta regularidad dependiente de la cantidad de habitantes de las comunas. Una explicación para esto se podría encontrar en las distintas posibilidades de usufructo que existen en las comunas según la cantidad de su población. Desde el punto de vista de probables ámbitos de privatización , la alta proporción de entrega privada de servicios en los municipios pequeños, puede ser evaluada como una indicación de que en esta área continúan existiendo posibilidades. También en las ciudades y comunas grandes, que no se están afectadas por el problema de un bajo usufructo de las capacidades instaladas de las instituciones privadas que entregan servicios, deberían ser calculadas más posibilidades de privatización.

5.2.2. Modificaciones de la división de servicios

5.2.2.1. Modificaciones ocurridas desde 1975

Como muestra la tabla 3, desde 1975 se han realizado 448 cambios en los servicios existentes en las municipalidades encuestadas. En promedio, cada una de las comunas encuestadas ha llevado a cabo 1,7 medidas (véase tabla 4). Se consultó no solamente acerca de medidas de privatización, sino también acerca de modificaciones en los servicios en la dirección opuesta, para fortalecer la entrega de servicios municipales. Estas situaciones configuran sólo cerca del 14% de todas las medidas, por lo tanto, la balanza se inclina claramente por las privatizaciones.

Aquí son claramente reconocibles los puntos centrales. La cantidad más grande de medidas se llevaron a cabo en el área del aseo de edificios, área que es seguida por la del cuidado de áreas verdes. Aquí hay que registrar cambios en un área de servicios en la cuál aún predomina la entrega del servicio exclusivamente a través del municipio. Por el contrario, se realizaron también 19 medidas de privatización en el transporte y almacenamiento de basura. Tomando en cuenta el alto grado de privatización, el que haya ocho instalaciones de servicios con el objetivo de fortalecer la entrega de servicios municipales en este aspecto, no parece estar clasificada en un numero muy alto. El área que definitivamente presenta la más alta proporción de entrega de servicios dirigidas a reforzar la renta municipal en esta área, no puede ser clasificada como muy numerosa. Se puede suponer bien que en general existe la disposición a que la división de servicios en esta área sea cuestionada, según su idoneidad para la obtención de los objetivos

AREA DE SERVICIO	NO HAY SERVICIO					SOLO MUNICIPAL					PRIVADO/MUNICIPAL					SOLO PRIVADO				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
Mantenimiento de Instalaciones Técnicas	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0.	0.0	1.5	0.0	0.0	66.1	61.1	79.1	81.3	83.3	33.9	38.1	19.4	18.2	16.7
Presentaciones teatrales	34.5	31.3	13.4	9.1	0.0	12.1	8.0	17.9	18.2	8.3	17.2	26.8	40.3	36.4	66.7	36.2	33.9	28.4	36.4	25.0
Piscinas	22.0	8.9	4.6	0.0	0.0	66.1	74.3	77.3	54.6	50.0	11.9	11.5	12.1	9.1	50.0	0.0	11.5	6.1	36.4	0.0
Planificación y Dirección de Construcción de Edificos en Altura y Subterráneos	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	1.7	2.7	1.5	0.0	8.3	72.9	94.7	97.0	100.0	91.7	25.4	2.7	0.0	0.0	0.0
Planificación de la ciudad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.3	15.9	23.9	63.6	33.3	44.8	69.0	76.1	36.4	66.7	44.8	15.0	0.0	0.o	o.o
Planificación del transporte	5.1	1.8	0.0	0.0	0.0	5.1	5.3	4.5	45.5	8.3	47.5	67.3	91.0	54.6	91.7	42.3	25.7	4.5	0.0	0.0
Aseo de Canales	0.0	0.9	1.5	0.0	8.3	5.1	10.6	40.9	63.6	50.0	37.3	38.1	30.3	36.4	41.7	37.6	50.4	27.3	0.0	0.0
Basureros	0.0	3.6	4.6	0.0	0.0	0.0	3.6	21.2	45.5	50.0	5.1	3.6	9.1	36.4	50.0	4.9	89.3	65.2	18.2	0.0

municipales. Esta podría ser la consecuencia de muchas modificaciones en los servicios de almacenamiento de basura, que ha abierto la visión de formas alternativas de aprovechamiento de las tareas. Es dudoso que en todas las áreas municipales las cosas se acometan con la misma apertura. El hecho que en casi todas las áreas se han realizado por lo menos algunos cambios en los servicios, nos presenta una causa, para reflexionar, puede ser vista como un estímulo , para atraer a los privados a aquellas áreas de servicio en las cuales debe ser considerada su inclusión en distintas formas, situación que hasta ahora no ha sido comprendida lógicamente.

La tabla 4 muestra la división de las modificaciones de los servicios en las distintas comunas, según la cantidad de habitantes. Aproximadamente el 64% de todas las municipalidades han llevado a cabo al menos una medida. El promedio de 1.7 medidas por municipio no toca solamente las pocas medidas propugnadoras de la privatización.

En la medida que sube el número de habitantes del municipio, se eleva la cantidad promedio de medidas. A partir de esto, no se puede concluir que la disposición a privatizar sube en las municipalidades con mayor cantidad de habitantes. Hemos visto por el contrario en la división de servicios que la producción privada de servicios está fuertemente representada en los municipios pequeños. El alto número en promedio de modificaciones de los servicios en las municipalidades grandes, puede ser atribuido a que la gran extensión de las actividades de estos municipios está a menudo ligada a cambios de organización, entre los que también se cuentan los cambios en la división de servicios entre la empresa privada y el municipio.

5.2.2.2. Intenciones de cambio

Como muestra la tabla 5, se consideran 515 casos en total, en los cuales se pretende cambiar la división existente de servicios [130]. Aquí también se percibe, así como en las medidas ya llevadas a cabo, que existe en primer plano claramente una orientación dirigida a fortalecer la producción de servicios por parte de los privados. Es interesante la comparación entre los proyectos de cambios con los hasta ahora considerados puntos fuertes de la privatización. También dentro de las intenciones aparece nuevamente a la cabeza el aseo de edificios con 62 menciones. La tendencia a reforzar la entrega de servicio privado respecto al cuidado de las áreas verdes, parece ser aún más fuerte. Por consiguiente, podría verse limitada en esta área, la alta participación de servicios municipales. Con 28 menciones, se han elevado también notablemente las ideas de privatizar las piscinas, si se compara con las 9 medidas de privatización realizadas en este campo. El área del alcantarillado es digna de ser destacada, ya que en ella se registra un claro ascenso en las intenciones de privatización, en comparación con las medidas ya llevadas a cabo. Esto es una expresión de la fuerte participación de la empresa privada en la realización de una tarea obligatoria en la cual en los próximos años a la municipalidad le concierne la exigencia de altas inversiones. Junto al liderazgo de el aseo de edificios, conocido como "el clásico de las privatizaciones", también es posible reconocer nuevos puntos fuertes. Respecto a las medidas en estas áreas, hemos dirigido nuestra mirada a las acciones consultadas en el segundo formulario.

[130] *Se consultó acerca de si en el Concejo o en la administración comunal se habían presentado consideraciones, en las áreas de tareas correspondientes, en relación a cambiar la división de la producción de servicios entre el municipio y los empresarios privados. Por lo tanto no fueron tomadas en cuenta solamente premisas, para las cuales ya existieran planes decididos ilimitadamente.*

Tabla 3:
Cambios en la división de los servicios después de 1975

AREA DE SERVICIO	Traslación de Servicios a:		
	Privados	Municipal	Total
- Aseo de Edificios	104	8	112
- Limpieza de Ventanas	32	0	32
- Limpieza de Ropas	1	0	1
- Elaboración de Datos	1	3	4
- Trabjo de imp. y encuad.	1	2	3
- Vigilancia de Edificios	1	0	1
- Adm. de Bienes Raíces Mun.	9	1	10
- Manten. de instalac. técnicas	2	1	3
- Manten. de vehículos pesados	1	3	4
- Maten. de caminos	1	0	1
- Manten. de iluminación de calles	2	2	4
- Clases de Música en colegios	1	0	1
- Bibliotecas	1	0	1
- Presentaciones teatrales	3	1	4
- Conciertos	0	0	0
- Exposiciones	1	1	2
- Instalaciones para niños	4	1	5
- Intalaciones para jóvenes	3	2	5
- Instalaciones adultos mayores	6	0	6
- Administrac. de instituc. dep.	8	0	8
- Piscinas	9	1	10
- Manten. de Areas Verdes	35	3	38
- Zoológico	0	0	0
- Plan. y Direc. de Const. de Edif. en altura y subterráneos	10	1	11
- Planificación de la ciudad	2	0	2
- Planificación del Tránsito	3	0	3
- Servicios de medición	3	0	3
- Arriendo	0	1	1
- Mantención de Calles y Plazas	6	0	6
- Aseo de calles	20	5	25
- Servicio de Invierno	7	1	8
- Estacionamientos Públicos	1	0	1
- Alcantarillado	14	0	14
- Aseo de canales	12	3	15
- Recolec. y almacen. de basuras	19	8	27
- Mercados e instalación de mercados	5	0	5
- Matad. y Granjas de ganado	9	2	11
- Cantinas	1	1	2
- Areas Verdes de Cementerios	1	0	1
- Manten. de tumbas	2	1	3
- Cementerios	5	4	9
- Fomento de la Economía	3	0	3
- Fomento del Turismo	9	1	10
- Otros	30	3	33
- Total	388	60	448

Tabla 4:
Modificaciones de los servicios según número de habitantes de la comuna (frecuencias absolutas)

CANTIDAD DE TRASLACIONES DE SERVICIOS SEGUN MUNICIPIO	Tipos de Municipios		Menos de 10.000		10.00 - 25.000		25.000 - 60.000		60.000 - 100.000		100.000 y más	
	Cant. de Municipios	Cant. de Traslac. de Servicios	Cant. de Municipios	Cant. de Traslac. de Servicios	Cant. de Municipios	Cant. de Traslac. de Servicios	Cant. de Municipios	Cant. de Traslac. de Servicios	Cant. de Municipios	Cant. de Traslac. por Servicios	Cant. de Municipios	Cant. de Traslac. de servicios
0	95	0	30	0	41	0	21	0	1	0	2	0
1	54	54	10	10	27	27	12	12	2	2	3	3
2	36	72	6	12	20	40	9	18	0	0	1	2
3	33	99	4	12	11	33	11	33	4	12	3	9
4	20	80	5	20	6	24	6	24	3	12	0	0
5	17	85	2	10	6	30	8	40	1	5	0	0
6 y más	7	58	2	15	2	13	0	0	0	0	3	3
Total	262	448	59	79	113	167	67	127	11	31	12	44
Traslaciones de Servicios		1.7		1.3		1.5		1.8		2.8		3.7

En las modificaciones planeadas por las municipalidades, llama la atención el área del procesamiento de datos. El desarrollo técnico ha permitido que se produzca una descentralización de la producción de estos servicios, muy favorable en esta área, desde el punto de vista de los costos.

5.3. Modificaciones de los servicios en distintas áreas

En el análisis teórico de los procesos que pueden ser incluidos en nuestro concepto definido al principio sobre privatización, fueron mostradas en primer lugar similitudes de las medidas de privatización y al final del capítulo teórico, las diferencias exigibles que se deben perseguir en cada una de las medidas de privatización. Estos procedimientos serán tocados nuevamente en este párrafo: Primero se problematizará acerca de los objetivos (5.3.1.) y efectos (5.3.2) de las medidas de privatización llevadas a cabo; y sobre eso, en los puntos 5.3.3 y 5.3.4 se analizarán la relación entre las características de la situación inicial así como el desarrollo y efectos de estas medidas de privatización. El área en la cual se ha llevado a cabo una privatización puede ser, de acuerdo a esta visión una característica de mucho significado para los efectos de la privatización.

El tamaño de la municipalidad privatizadora, así como el tamaño del área a privatizar, son otros criterios. Una posible alternativa de estructuración, en la cual fuera estudiada la privatización separadamente del área de servicio apartaría del primer plano las características del área de servicios, lo que aquí sería preferible evitar.

Esto no significa que a este criterio no se le atribuya ningún significado. La elección de las modificaciones en los servicios, sobre la que fue recogida información exacta dentro del marco de la segunda encuesta, fue tomada de acuerdo al criterio de áreas de servicio. Junto a eso, fueron escogidas las áreas que presentan posibles puntos fuertes de futuras privatizaciones a consecuencia de las anunciadas intenciones de privatizar. De un total de 81 formularios, 66 fueron completados y enviados de vuelta; de estos, 58 se refieren a medidas de privatización; 8 formularios contienen declaraciones acerca de modificaciones de los servicios de un municipio. La distribución de las 58 medidas de privatización estudiadas en diferentes áreas de servicio se puede ver en la tabla 6.

Tabla 5:
Cambios proyectados en la división de los servicios.

AREA DE SERVICIO	Traslación de Servicios a:		
	Privados	Municipal	Total
- Aseo de Edificios	62	9	71
- Limpieza de Ventanas	28	4	32
- Limpieza de Ropas	3	1	4
- Elaboración de Datos	2	10	12
- Trabjo de imp. y encuad.	3	4	7
- Vigilancia de Edificios	1	0	1
- Adm. de Bienes Raíces Mun.	10	2	12
- Manten. de instalac. técnicas	9	1	10
- Manten. de vehículos pesados	7	1	8
- Maten. de caminos	3	0	3
- Manten. de iluminación de calles	6	9	15
- Clases de Música en colegios	5	2	7
- Bibliotecas	1	3	4
- Presentaciones teatrales	3	1	4
- Conciertos	5	1	6
- Exposiciones	3	2	5
- Instalaciones para niños	4	2	6
- Intalaciones para jóvenes	3	2	5
- Instalaciones adultos mayores	3	2	5
- Administrac. de instituc. dep.	10	1	11
- Piscinas	28	0	28
- Manten. de Areas Verdes	54	2	56
- Zoológico	3	0	3
- Plan. y Direc. de Const. de Edif. en altura y subterráneos	16	4	20
- Planificación de la ciudad	9	3	12
- Planificación del Tránsito	11	1	12
- Servicios de medición	1	0	1
- Arriendo	1	2	3
- Mantención de Calles y Plazas	9	0	9
- Aseo de calles	4	0	4
- Servicio de Invierno	11	0	11
- Estacionamientos Públicos	1	0	1
- Alcantarillado	31	1	32
- Aseo de canales	11	0	11
- Recolec. y almacen. de basuras	6	2	8
- Mercados e instalación de mercados	4	0	4
- Matad. y Granjas de ganado	2	0	2
- Cantinas	4	0	4
- Areas Verdes de Cementerios	11	1	12
- Manten. de tumbas	4	1	5
- Cementerios	17	3	20
- Fomento de la Economía	7	2	9
- Fomento del Turismo	18	2	20
- Total	434	81	515

227

Tabla 6:
Distribución de las medidas de privatización estudiadas, en distintas áreas de servicios.

AREAS DE SERVICIO	Medidas de Privatización	
	Absolutos	VH
- Administración de Instituciones Deportivas	3	5.2
- Piscinas	8	13.8
- Mantención Areas Verdes	3	5.2
- Planificación/Dirección de construcción de Eficios en Altura y subterráneos	8	13.8
- Planificvación de la ciudad	2	3.4
- Planificación de Transporte	1	1.7
- Servicio de Invierno	3	5.2
- Alcantarillado	10	7.2
- Areas Verde de Cementerios	7	12.1
- Fomento de la Economía	1	1.7
- Fomento del Turismo	2	3.4
- Otros	2	3.4
- Total	7	12.1
	1	1.7
		100.0

Junto a lo anterior, también es interesante la división según otros criterios. Como se ve en la tabla 7, la proporción de los diferentes municipios según su cantidad de habitantes, en los cuales se llevaron a cabo las medidas consideradas, corresponde a la proporción de municipios de esa clase en el total de las medidas de privatización que nos había sido informada. (Compárese la tabla 4). Sólo el tipo de municipios con menos de 10.000 habitantes, está representado muy débilmente. Esto no fue evitable en una elección que ha sido primariamente orientada hacia las áreas de servicio.

Un criterio adicional respecto de las medidas consideradas, es la época en la cual se comenzó con la modificación del servicio. Aproximadamente un cuarto de las medidas fue realizado incluso hasta 1980. Las restantes medidas se llevaron a cabo en los años siguientes. Además hay que mencionar que en cinco medidas, no se da información acerca de la fecha en la cual fue hecha la modificación de servicios. Las siguientes informaciones porcentuales en general se refieren siempre a la totalidad de los casos, según las declaraciones correspondientes a las preguntas pertinentes que se hicieron. Finalmente, hay que informar también que las áreas de servicio privatizadas fueron medidas según la cantidad de habitantes del municipio y con el apoyo de los egresos hechos para los servicios privatizados antes del comienzo de su privatización, según el presupuesto municipal anual. La distribución se puede apreciar en la tabla 8. Es eso sí necesario mencionar que acerca de este problema, en 11 casos no se entregó ninguna información. Esto tiene que ver en parte con el hecho, que el servicio ya estaba establecido como privado a la recepción de la encuesta. Estas medidas también las contamos en las privatizaciones, fundamentalmente porque también estos casos eran pertinentes a

nuestro formulario de encuestas en lo que respecta a la decisión esencial entre producción de servicios por parte de la municipalidad o de los privados.

5.3.1. Objetivos

Como exigencia central de una decisión racional, nosotros habíamos diseñado un sistema de objetivos, con cuya ayuda podían se evaluados los efectos (probables) de una medida de privatización. Una escala de evaluación como esa, se necesitará para poder contrastar distintos procedimientos posibles y a partir de esa visión se podría escoger el sistema de objetivos más favorable.

Los resultados de la encuesta en base a dos razones, se acercan a la conclusión de que el nivel de objetivos en una gran parte de las medidas de privatización estudiadas se encuentra reflejado en las decisiones de privatización hechas al principio:

Tabla 7:
División de las medidas de privatización estudiadas, según el número de habitantes del municipio

NUMERO DE HABITANTES DEL MUNICIPIO	Medidas de Privatización	
	Absolutos	VH
Menos de 10.000	5	8.6
10.000 - 25.000	25	43.1
25.000 - 60.000	18	31.0
60.000 - 100.000	4	6.9
100.000 y más	6	10.3
TOTAL	58	100.0

Tabla 8:
División de las medidas de privatización examinadas según volumen de egresos

EGRESOS QUE SE REALIZARON EN EL SERVICIO PRIVATIZADO EN EL ULTIMO AÑO PRESUPUESTARIO ANTES DE LA PRIVATIZACION (En marcos alemanes)	Medidas de Privatización	
	Absolutos	VH
0 - 20.000	8	17.0
20.000 - 100.000	17	36.2
100.000 - 500.000	18	38.3
500.000 - 1.000.000	-	0.0
1.000.000 y más	4	8.5
TOTAL	47	100.0

- Nos fue indicado que el concejo municipal o regional sólo en cerca de un 20% de los casos, planteó estímulos para la privatización. El concejo, o una comisión de concejales, no obstante, participó en aproximadamente el 80% de los casos en la preparación de las medidas. A través de esta participación estaría asegurada en cierta medida una discusión sobre los objetivos que en el caso de las administraciones internas, no deberían medirse de igual forma [131].

En los objetivos señalados que pueden ser observados en la tabla 9, salta a la vista el gran peso que tiene el objetivo "Mejoría de los servicios". Además se aprecia que bajo la denominación "Otros", mayoritariamente se trata de concretizaciones de las mejorías de servicio perseguidas. Por lo menos en los casos en los que se especificó la mejoría de servicios perseguida se planteaban abiertamente ideas claras sobre lo que se pretendería lograr con las medidas de privatización estudiadas.

También es una declaración importante que en los dos casos en que se informó de una revisión de las medidas de privatización, se plantea que los objetivos perseguidos no fueron logrados. Aquí fue aprovechado el sistema de objetivos también para el control de logros. De los hechos mencionados no se puede concluir en ningún caso hasta qué punto se descubren conflictos de objetivos y que haya a continuación una necesaria ponderación de los objetivos.

Consideramos el significado de dos criterios de las medidas de privatización empleadas en los dos más importantes objetivos de privatización: reducción de costos y mejoría de los servicios:

- La tabla 10 muestra la relación entre el tipo de municipio según su número de habitantes y estos objetivos. Es notoria la importancia que cobra la mejoría de los servicios en las ciudades grandes. Esto señala que a pesar del gran potencial de servicios propios que están disponibles en las municipalidades de ese tipo, se desean como complemento de posibilidades de servicios específicos entregados por privados.

- En la tabla 11 se ordenan los objetivos planteados en las distintas áreas de servicio. Notable es la importancia del aspecto costos en las piscinas. En este aspecto algunas municipalidades sufrieron las consecuencias del problema de costos provocados por inversiones previas. Contrariamente, en el área de planificación, se encuentra en primer plano el aspecto de los servicios. Esto permite concluir que en esa área no está disponible una dotación especializada propia (suficiente) [132]. También en el estímulo al turismo se encuentra en el primer plano del interés la mejoría de los servicios. En este caso se trata especialmente de introducir los conocimientos de los devengadores inmediatos de ganancias (posaderos, hoteleros etc.) de este servicio municipal en la producción de servicios.

[131] *Desde el punto de vista de la discusión sobre los fundamentos de la ingerencia del Concejo de Ordenanza Municipal de Nordhrein-Westfalen, estas "intromisiones" de parte del concejo, podrían criticarse si se trata de las decisiones de privatización. Debe exigirse una prescripción de objetivos dadas por los responsables de las decisiones, así éstos se legitiman si han sido elegidos democráticamente.*

[132] *Una visión teórica da una referencia de lo que es la meta de una reducción de costos. La alternativa para los municipios está en armarse de sus propias capacidades, las que si no son utilizadas al máximo, pueden producir vacíos en los costos.*

Tabla 9:
Objetivos de las medidas de privatización (posibles denominaciones múltiples)

OBJETIVOS	Frecuencias	
	Absolutas	VH de todas las medidas de Pruvatización
- Reducción de costos	33	56.9
- Mejora de servicios	34	58.6
- Fomento a la actividad industrial Privada	15	25.9
- Otros	19	32.8

Tabla 10:
Objetivos según tipo de municipio (de acuerdo a su población)

TIPO DE MUNICIPIO SEGUN SU POBLACION	Objetivos	
	Mejora del Servicio	Reducción de Costos
Menos de 10.000	4	2
10.000 - 25.000	13	18
25.000 - 60.000	7	3
60.000 - 100.000	4	3
100.000 y más	6	2

Tabla 11:
Objetivos según las áreas de servicio

AREAS DE SERVICIO	Medidas de Privatización	
	Absolutos	VH
- Administración de Instituciones Deportivas	1	3
- Piscinas	4	8
- Mantención Areas Verdes	-	2
- Planificación/Dirección de construcción de Eficios en Altura y subterráneos	7	2
- Planificvación de la ciudad	2	-
- Planificación de Transporte	-	-
- Servicio de Invierno	2	2
- Alcantarillado	5	3
- Areas Verde de Cementerios	3	7
- Cementerios	-	1
- Fomento de la Economía	-	2
- Fomento del Turismo	2	-
	7	3

5.3.2. Efectos

En este párrafo se entregará solamente una visión acerca de los efectos de las medidas de privatización consideradas. Por lo tanto no se examinarán tampoco razones para estos efectos. Junto a las explicaciones generales incluidas en la parte teórica, es necesario remitirse a los dos puntos de estructuración siguientes, en los cuales se planteará la independencia entre los criterios de privatización y sus efectos.

La tabla 12 entrega una visión de los efectos esperables de las medidas de privatización[133]. Notoria es la indudable importancia que se le otorga a la mejoría de los servicios tanto desde el punto de vista de la municipalidad como de el de los ciudadanos, en los casos que el municipio tomó en cuenta los juicios de los habitantes. Por el contrario, los cambios en las exigencias financieras de las municipalidades, entre las altas y bajas de los gastos, han mantenido un equilibrio casi parejo. En conclusión se puede decir que sólo un 40% de las privatizaciones de servicios ha significado para los ciudadanos el tener que pagar más por cambios en los precios o en los impuestos. En todo caso en los cambios predominan evidentemente alzas.

Estos números permiten albergar la suposición que el conflicto de objetivos entre el pretendido aumento de la calidad del servicio y su posible precio limitado, aunque haya que pagar más por el servicio, en la mayoría de los casos fue favorecida la decisión de mejorar el servicio. Las tablas 13a y 13b muestran sin embargo, que esto es pertinente sólo en determinadas condiciones. En caso que se examine solamente la segunda línea de estas tablas, la relación "normal" parece confirmar que para mejores servicios hay que pagar más, ya sea directamente a través del ciudadano (13a) o a través del municipio (13b). Pero la mejoría de servicios también predomina en aquellos casos en las cantidades pagadas por el ciudadano o por el municipio han permanecido igual o se han reducido. El conflicto de objetivos entre la más alta calidad de los servicios y limitaciones de los sobreprecios no es demostrable por medio de las medidas de privatización investigadas.

Tabla 12:
Visión de los efectos de las medidas de privatización (en posibles denominaciones múltiples)

EFECTOS		Frecuencias
Cambios en las exigencias financieras del municipio	Alza de Gastos	16
	Disminución de los Gastos	20
Variación de los Servicios (desde el punto de vista del municipio)	Mejoró	30
	Empeoró	4
Variación de los Servicios (a juicio de los ciudadanos)	Mejoró	17
	Empeoró	0
Variación de los precios	Altos	9
	Bajos	4

[133] *La situación de los empleados no fue vista directamente. Esto se ve en la formulación de criterios.*

Tabla 13a:
Modificaciones de los servicios dependientemente de los cambios de sus precios

VARIACION DE PRECIOS	Variación de los Servicios		
	No	Mejoró	Empeoró
No	7	10	1
Alza	2	6	1
Reducido	1	2	-

Tabla 13b:
Modificaciones de los servicios dependientemente de los cambios en las exigencias financieras del municipio

MODIFICACION DE LAS EXIGENCIAS FINANCIERAS DEL MUNICIPIO	Variación de los Servicios		
	No	Mejoró	Empeoró
No	4	10	1
Alza Gastos	5	7	3
Disminución de los Gastos	6	11	-

Las tablas 14a y 14b constatan que en gran parte de los casos contemplados, los objetivos de la privatización fueron logrados. Esto vale especialmente para el objetivo de la mejoría de los servicios, en la cual, se presenta sólo una notable falla en el objetivo. Esto es que sólo en un caso se pretendió una mejoría del servicio y se tradujo en su empeoramiento. Una falla similar en los objetivos, se presenta en el objetivo de reducción de costos, de todas maneras seis veces. Aquí también prevalece con 18 menciones evidentes la situación en que lo que se pretendió fue una reducción de costos y lo que apareció fue una disminución de la exigencia financiera de la municipalidad.

5.3.3. Situación inicial

Como criterios de la situación inicial de una medida de privatización, en nuestra encuesta se consultó sobre: el área de servicios, en la cual se llevó a cabo una privatización, el número de habitantes del municipio privatizador, el año en el cual se comenzó con la modificación de los servicios, el número de las áreas privatizadas así como la disponibilidad de un empresario privado que se responsabilizara del servicio. El último criterio mencionado al igual que el referente al área de servicios, no es atribuible absolutamente a la situación inicial, ya que la municipalidad privatizadora tiene a su disposición distintas posibilidades de influencia. Con la

Tabla 14a:
Objetivos y efectos en comparación

		Entran en acción las modificaciones de las exigencias financieras del municipio		
		No	Subió	Disminuyó
Se procura la reducción de costos	Si	9	6	18
	No	10	10	2

Tabla 14 b
Objetivos y efectos en comparación

		Entran en acción las mejoras del Servicio		
		No	Mejoró	Empeoró
Se procura la mejora de los servicios	Si	9	6	18
	No	10	10	2

clasificación de el área de servicios como criterio de la situación inicial nos separamos de la manera "habitual" de plantearse el problema acerca del como de una medida de privatización y del si una medida de privatización se debe realizar en un área determinada. Por último, el segundo problema no es sin embargo independiente del primero para tomar una decisión. Predomina una relación de transformaciones.

Para los criterios mencionados se ha dado en el punto 5.3 una visión acerca de la frecuencia de distribución del momento. Aquí debería examinarse la dependencia de los efectos de las medidas de privatización estudiadas y las expresiones claras de ese criterio. En las tablas 15 a 17 se plantean nuevamente las relaciones entre las áreas de servicio, las medidas de privatización realizadas y los efectos de estas medidas. En total, se dieron empeoramiento de los servicios en sólo cuatro casos. Por lo tanto aquí no se distinguieron puntos fuertes. Notables son las áreas "administración de instituciones deportivas" en la cual no aparece ninguna modificación en los servicios, así como en el área de los servicios a turistas, en la cual se entregan en promedio, mejorías en los servicios. En la última área nombrada, los privados pueden evidentemente hacer un exitoso aporte con sus conocimientos especiales, mientras que en las instituciones deportivas, el aspecto costos está en primer plano.

Tabla 15:
Modificaciones de los servicios dependiendo del área de servicios

AREAS DE SERVICIO	Entran en acción las mejoras del Servicio		
	No	Mejoró	Empeoró
- Administración de Instituciones Deportivas	3	-	-
- Piscinas	2	5	-
- Mantención Areas Verdes	1	1	1
- Planificación y construcción de Edificios en altura y subterráneos	4	2	1
- Planificación de la ciudad	-	2	-
- Servicios especiales de Invierno	1	1	1
- Alcantarillado	1	5	-
- Limpieza de canales	1	5	1
- Areas verdes de cementerios	-	1	-
- Fomento del Comercio	-	2	-
- Fomento del Turismo	-	6	-

Tabla 16:
Modificaciones de los precios dependiendo del área de servicios

AREAS DE SERVICIO	Variación de Precios		
	No	Subió	Bajó
- Pisicinas	6	2	-
- Mantención Areas Verdes	-	2	-
- Planificación/Dirección y construcción de Edificios en altura y subterráneos	2	-	-
- Servicios especiales de Invierno	2	-	-
- Alcantarillado	1	2	3
- Limpieza de canales	4	2	-
- Areas Verdes de Cementerios	1	-	-
- Cementerios	1	-	1
- Fomento del Turismo	2	1	-

Modificaciones en los precios, a consecuencia de las medidas de privatización, como se ha visto más arriba, se mencionan muy poco (13 casos). Como sorprendente se puede calificar el hecho que en sólo 2 de las 8 privatizaciones en el área de las piscinas, se observaron alzas de precios (ninguna reducción de precios), a pesar que al mismo tiempo en 7 casos aparecen reducciones de las demandas financieras del municipio (véase tabla 17). Destacable en las modificaciones de precios es el área del alcantarillado, en la cual se observaron en 3 de los 6 casos, bajas de precios; parece que en este campo, los privados podrían producir servicios a costos más bajos.

Tabla 17:
Modificaciones de las demandas financieras del municipio, según áreas de servicios

AREAS DE SERVICIO	Modificaciones de las Demandas Financieras		
	No	Subió	Bajó
- Administración de Instituciones Deportivas	1	-	2
- Piscinas	-	1	7
- Mantención Areas Verdes			
- Planificación y construcción de	1	1	1
Edificios en altura y subterráneos	5	3	-
- Planificación de la ciudad	-	1	1
- Planificación del transporte	1	-	-
- Servicios especiales de Invierno	2	1	-
- Alcantarillado	4	4	1
- Limpieza de canales	3	2	2
- Areas Verde de Cementerios	-	-	1
- Cementerios	1	-	1
- Fomento del Comercio	1	-	-
- Fomento del Turismo	-	3	4

Como muestra la tabla 17 en la mayoría de las áreas de servicios hay casos a los cuales les atañe la última afirmación mencionada. Llama la atención en todo caso que en el área de planificación no se menciona ninguna disminución en la demanda financiera del municipio. En esta área se atraería a los privados en primer lugar debido a sus posibilidades de mejorar los servicios.

En la tabla 18 es destacable que las modificaciones de los servicios a consecuencia de las medidas de privatización, no son diferenciables según el concepto del tipo de municipalidad según cantidad de habitantes. Esto se contradice con la tesis, según la cual especialmente los municipios pequeños podrían lograr por medio de la participación de los privados en la producción de servicios, una mejoría de éstos. Las modificaciones de precios no muestran ninguna constante en relación al tipo de municipio según número de habitantes. En lo que respecta a las demandas financieras de la municipalidad hay resultados positivos, es decir disminución de la demanda financiera, lo que es especialmente notorio en los municipios que tienen entre 10.000 y 25.000 habitantes. En general se puede decir que los efectos de las medidas de privatización investigadas no permiten establecer constantes en relación al tamaño (N.T. en Nº de habitantes) de la municipalidad privatizadora, mientras que tales constantes se confirman en relación a la distribución de la producción de servicios.

Tabla 18:
Modificaciones de los servicios, dependiendo de la cantidad de habitantes de la municipalidad privatizadora

NUMERO DE HABITANTES DEL MUNICIPIO	Modificación del Servicio		
	No	Mejoró	Empeoró
Menos de 10.000	1	4	0
10.000 - 25.000	8	13	1
25.000 - 60.000	4	8	2
60.000 - 100.000	0	4	0
100.000 y más	2	1	1

También, la importancia de la época en que fue tomada la medida de privatización y sus efectos, no es demostrable con ayuda de las fechas que nos fueron comunicadas. Por ejemplo, ninguna modificación de la eficacia de los costos de las medidas de privatización consideradas, es reconocible en el transcurso del tiempo. Es evidente sin embargo la dependencia que se da entre la fecha y el área a privatizar: Las medidas en el área del alcantarillado fueron solamente llevadas a cabo a partir de 1987. Las medidas en las otras áreas, fueron, por el contrario, decididas antes. La concentración de privatizaciones en el área del alcantarillado de los últimos años, junto a las intenciones de privatización anunciadas, refuerzan la suposición de que estamos frente a un punto fuerte de medidas de privatización a futuro.

Al igual que la fecha de la medida de privatización, la magnitud del área a privatizar parece no ser de importancia para las modificaciones y cambios en los precios. Como muestra la tabla 19, en las modificaciones de las demandas financieras del municipio, se destaca que en la privatización de servicios, para los cuales el año anterior no estaban asignados más de 20.000 marcos, predomina un alza de los gastos. Una explicación para esto no podría basarse en que en la producción de servicios por parte de los privados es virtualmente más cara, sino que en estos volúmenes limitados de tareas no prevalece la orientación de costos.

Como último criterio de la situación inicial, habíamos mencionado la disponibilidad de un empresario privado. Respecto a la consulta de si el municipio tuvo dificultades para encontrar un partner privado, sólo 5 municipalidades informaron haber tenido esas dificultades. En 18 casos la búsqueda del partner fue sin problemas, aún en casos en que hubo un solo interesado. La respuesta presente más a menudo, con 31 menciones, fue que se presentaron varios interesados. Los efectos de las medidas evidencian nuevamente no depender de la disponibilidad de un empresario privado, La importancia del argumento de monopolio, según el cual al haber un único ofertante apropiado que a través de su fortalecida posición de negociación puede establecer condiciones no favorables para el municipio, tampoco podría apoyarse según nuestros resultados.

Tabla 19:
Modificaciones de la demanda financiera de la municipalidad, según la magnitud de las áreas privatizadas

GASTOS POR EL SERVICIO PRIVATIZADO EN EL ULTIMO PRESUPUESTO ANUAL ANTES DE LA PRIVATIZACION (en marcos alemanes)	Modificaciones en la Demanda Financiera		
	No	Mayor	Menor
Menos de 20.000	2	5	1
20.000 - 100.000	8	2	7
100.000 - 500.000	2	6	9
Sobre 1.000.000	2	-	2
Total	14	13	19

5.3.4. Criterios de desarrollo

Las medidas de privatización podrían diferenciarse por muchos criterios, sobre los cuales la municipalidad privatizadora tiene influencia. Cinco aspectos acerca de las medidas examinadas fueron consultados: problemas de la preparación, la búsqueda de un empresario privado, la configuración del contrato, la permanencia de los empleados y la permanencia de los medios de trabajo. A continuación se presentarán los diferentes procedimientos. Sobre la relación entre los criterios de desarrollo y los efectos de las medidas se entrará en detalle sólo excepcionalmente. Con la ayuda de los datos presentados las dependencias claras no son demostrables.

La duración de la fase preparatoria de las medidas no tomó más de medio año en el 60% de los casos estudiados; en cerca del 85% de los casos la fase preparatoria se concluyó en alrededor de un año. Contrariamente a lo esperado, el tiempo de preparación no aumenta en relación a la magnitud del área de servicios a privatizar. Sin embargo, existe un índice que señala que en aquellos casos en los cuales el área que fue privatizada era de una magnitud muy grande, la intensidad de la preparación fue mayor: En sólo 4 casos asesores externos fueron involucrados en la preparación de la medida de privatización. De estos 4 casos, 2 establecen un volumen de gastos superior al 1.000.000 de marcos en el presupuesto del último año antes de la privatización. Un mayor gasto en la fase de preparación en las áreas de servicio de gran magnitud, sería económicamente racional, ya que una base de información insuficiente, tienen incontables efectos negativos. La necesidad de tomar en cuenta el gasto de la preparación, puede servir también como "justificación" para que en el procedimiento aplicado como ensayo de la medida, el análisis de costos-uso como procedimiento costoso, está débilmente representado con sólo 8 menciones (véase la tabla 20). En principio, este procedimiento de cálculo de igualación de costos es siempre estudiado cuando las modificaciones de los servicios no podrán ser descartados. La mejoría de los servicios fue el objetivo declarado de la mayoría de las medidas contempladas.

Tabla 20:
Procedimiento de ensayo de los proyectos de privatización

PROCEDIMIENTOS	Frecuencias (Posibles menciones en más de una especialidad)
Cálculos comparativos en base a los datos de presupuesto	20
Cálculos de comparación de costos	23
Análisis de costos y usos	8
Otros	7

La disponibilidad de un empresario privado para producir los servicios, fue considerada como un criterio de la situación inicial. En este aspecto se ha dado una posibilidad de la influencia de la municipalidad privatizadora, ya que ella se puede servir de distintas posibilidades para encontrar un par. Como muestra la tabla 21, las informaciones de otras comunas fueron especialmente significativas. Junto a eso, bajo el rubro "otros" prevalece el caso de que el par ya era conocido y por lo tanto la planificación de la medida se realizó en acuerdo directo con el empresario privado. Entre los empresarios que producen los servicios, predominan los que han acumulado experiencia en las áreas de servicios privatizadas en otras comunas. Desde el punto de vista del aspecto financiero, parece que la **elección de un prestador de servicios con experiencia en el área de servicios en cuestión, no ha resultado positiva para la municipalidad privatizadora (véase la tabla 22). Una razón para esto, podría estar en que este grupo de empresarios de servicios se** encuentra en una posición de negociación muy fortalecida [134]. En cuanto a la calidad del servicio privatizado, las experiencias de los privados no tienen ninguna influencia demostrable. La mejoría de los servicios predomina por igual en los prestadores privados de servicio con o sin experiencia en el área de servicios referida.

En la configuración del contrato en la parte teórica fue presentado el criterio del plazo. De 43 casos en los cuales además fueron hechas indicaciones, 30 eran contratos sin plazo. Junto a los 13 casos de contratos sin plazo, 7 contratos fueron suscritos por un transcurso de tiempo de 10 o más años. En un total de 20 contratos se constata que hay una ligazón con el empresario privado, a muy largo plazo. Aquí se hace necesario si es el caso, un derecho a cancelación, de manera tal que las ligazones con los privados no sean demasiado fuerte, lo que iría unido al peligro de un espectro de negociación de características monopólicas.

En la discusión sobre la privatización juega un rol central la modificación de situación de los empleados, que deben trasladarse como empleados del prestador de servicios. En las

[134] *Debe destacarse que el empresario privado que se hace cargo de un servicio y no tiene experiencia en el área privatizada, son los que más se hacen cargo de piscinas, mientras que en el área de las planificaciones en los empresarios privados se observa gran experiencia. En las privatizaciones en el área de planificación, predomina el interés en mejorar los servicios; ante esto queda en segundo plano, la reducción de costos.*

239

Tabla 21:
Fuentes de información acerca de los empresarios privados que producen servicios

INFORMACION SOBRE EMPRESAS DE SERVICIOS PRIVADOS A TRAVES DE:	Frecuencias ((Posiblemente de varias áreas)
Propaganda	1
Informaciones de otras comunas	24
Informaciones de ligas del ramo	7
Concursos	11
Otros	33

Tabla 22:
Modificaciones de las demandas financieras del municipio, según la experiencia del empresario privado en el área de servicios correspondiente a la medida de privatización

EXPERIENCIAS DE LOS EMPRESARIOS PRIVADOS EN EL AREA PRIVATIZADA	Cambios en la demanda financiera		
	No	Mayor Gasto	Menor Gasto
Si	14	10	6
No	2	6	11
Sin Información	2	-	2

medidas observadas, este caso se dio raramente y presenta 8 menciones. Más a menudo (26 casos), los empleados mantuvieron su condición de tales para el municipio. El problema de una participación posterior realmente motivada por parte de esos empleados es también de gran significado fáctico para el éxito o fracaso (financieros) de una medida de privatización. Esta importancia, en relación al uso posterior de los bienes intermedios cuyo uso es descontado en el transcurso de la privatización, no se da en la misma medida. Solamente en un tercio de las medidas estudiadas, se pudo disponer discrecionalmente de los bienes intermedios. En su uso posterior, predomina el uso posterior dentro de la municipalidad, seguido por el arriendo a terceros así como a los empresarios privados.

5.4. Resultados centrales de la encuesta

Como resultados esenciales de nuestra consulta en las ciudades y municipios de Nordhein-Westfalen, se puede establecer las siguientes afirmaciones:

- Los empresarios privados están dispuestos a tomar parte en numerosas áreas de servicios municipales, para producir servicios.

- Claramente se eleva la participación de los empresarios privados en la producción de servicios municipales, en aquellos municipios que cuentan con un número menor de habitantes.

- En el período de tiempo considerado (desde 1975), han ocurrido numerosas transformaciones de servicios entre las municipalidades y los privados, entre los cuales, claramente ha prevalecido la tendencia a reforzar la producción de los servicios a través de los empresarios privados.

- En muchas municipalidades se ha pensado en seguir traspasando los servicios. En la mayoría de los casos primará la continuación de la privatizaciones; por el contrario, ideas acerca de reforzar la producción de servicios por parte de la municipalidad se expresan raramente.

En los procesos de privatización no sólo se mencionan a los "clásicos de la privatización", como el aseo de edificios, sino también nuevos puntos fuertes, especialmente los servicios de alcantarillado.

El primer cuestionario, que debía transmitir el estado así como cambios realizados y planeados entre los municipios y las empresas privadas, muestra que el de la privatización, es un "tema" de antes y de ahora para las municipalidades. Junto a eso, permanece el hecho que si bien en la mayoría de las áreas de servicios se pueden encontrar interesados privados en la producción de servicios, se concluye que la privatización de los servicios no puede quedar en general abierta para ciertas áreas de servicios. También la alta participación de los empresarios privados en la producción de servicios en los municipios pequeños, acerca al supuesto de que allí, donde la producción privada de servicios no se siente muy presionada por el problema del recargo de las capacidades municipales, aún permanecen potenciales de privatización no agotados.

Los resultados de la segunda consulta, respecto a medidas específicas de privatización, permiten diagnosticar que el agotamiento de tales potenciales puede conllevar a mejorar el logro de los objetivos municipales.

- Es sorprendente la importancia que se le atribuye al objetivo "mejoría de los servicios", el cual está posicionado antes que el objetivo "reducción de costos".

- Sólo en muy pocos casos, aparecen empeoramientos de los servicios.

- La demanda financiera de las municipalidades se ha desarrollado diferentemente a consecuencia de las medidas de privatización: las disminuciones y las alzas de las demandas financieras se mantienen casi iguales en la balanza.

- En general, se puede establecer un grado ascendente en el logro de objetivos; objetivos evidentemente malogrados (por ejemplo: pretendida mejoría de los servicios = obtención de empeoramiento de los servicios) se mencionan sólo en pocos casos.

Resumiendo, los resultados de las dos encuestas llevan a concluir que la privatización puede ser un instrumento que permite una mejor realización de los objetivos municipales y que las posibles áreas de aplicación de ese instrumento, no han sido aún completamente agotadas.

Traducción no revisada para trabajos académicos.
Prohibida su reproducción total o parcial.

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE GOBIERNO LOCAL EN GRAN BRETAÑA
Las implicaciones para América Latina

Dennis J. Gayle

242

Sumario

Este trabajo analiza sintéticamente la teoría y la práctica de la privatización y luego, antes de considerar las implicaciones de los esfuerzos para privatizar tales servicios en América Latina, donde existe una creciente presión para la extensión de los servicios municipales en áreas como la educación, la salud y la vivienda, examina la experiencia de la Gran Bretaña, la más extensa en el mundo de hoy en la privatización de los servicios del gobierno local. En Gran Bretaña, el 1 de agosto de 1989, como resultado de la Ley del gobierno local de 1988, casi 2.000 contratos municipales, por un valor total de 2.7 billones de libras esterlinas fueron sujetos, en etapas, a licitaciones competitivas obligatorias. Al mismo tiempo, contratos de empleo de los concejos locales fueron reestructurados como contratos semi autónomos, los que se llamaron "organizaciones para los servicios directos", sin garantías laborales de ningún tipo. La experiencias de tales organizaciones, entre 1989 y 1993, demuestra que la reducción de costos y el mejoramiento de los servicios no ocurre automáticamente con las licitaciones competitivas, pero, muchos servicios municipales, tales como la gestión de servicios públicos, se puede proveer de una manera más económica y que las propuestas públicas para las licitaciones competitivas obligatorias pueden dar como resultado una mejor organización e importantes ahorros. Al mismo tiempo los servicios de los gobiernos locales relacionados con metas sociales de rango superior, como la educación primaria comprensiva o la salud pública, no se pueden privatizar completamente con éxito. La privatización como concepto y proceso, posee connotaciones ambiguas y diversos significados. Es importante notar, finalmente, que los sectores público y privado están entrelazados profundamente.

Introducción

Desde 1984, cuando el Gobierno Británico vendió $4.9 billones en acciones de British Telecom, los ingresos mundiales de la privatización han totalizado la suma de $250 billones. En el año 1991 solamente, los gobiernos obtuvieron alrededor de 450 billones por vender empresas pertenecientes al Estado a inversionistas privados. Hay abundante evidencia que la privatización produce un aumento neto de la riqueza como resultado de la expansión de las inversiones, la innovación gerencial, el mejoramiento de las estructuras de precios y la supresión de empleos extra. Sin embargo la liberación de la gerencia estatal puede ser seguida por pérdidas económicas, como en el caso de la compañía de aviación mexicana, y la privatización puede producir resultados negativos, tanto para los empleados como para los clientes, como en el caso de British Airways (**The Economist**, 1992: 73-74). En algunas ventas (por ejemplo, Telmex en México) los extranjeros demostraron ganar más que todos los grupos domésticos en conjunto. Aún así, Mexico fue capaz de atraer $ 15 billones en inversiones extranjeras durante los dos años anteriores al verano de 1992, como resultado de la privatización.

Hacia 1989, el 80% de todas las ciudades y condados en los Estados Unidos de América usaron, o pensaron usar, empresas privadas para producir tales servicios como la conservación de edificios, vehículos y calles. Cuando la pequeña ciudad de Ecorse, Michigan, fue puesta bajo el control de un administrador judicial, todas las instancias públicas de la ciudad, fuera de la policía y los bomberos, fueron privatizadas o cerradas. En la Gran Bretaña, el 1 de Agosto de 1989, como resultado de la Ley de Gobierno Local de 1988, casi 2000 contratos municipales, por un valor total de 2.7 billones de libras esterlinas fueron sujetos, en etapas, a ofertas competitivas obligatorias. Al mismo tiempo, contratos de empleo de los concejos locales fueron reestructurados como servicios semi autónomos, llamados "organizaciones de servicios directos" sin garantías laborales de ningún tipo.

Volviendo a la América Latina, al ajuste estructural ha seguido la estabilización económica a través de la región. Los gobiernos han realizado grandes esfuerzos para privatizar empresas de propiedad del Estado, mientras que desregulaban y liberalizaban los mercados. Durante la década de los 80 los países de la región transfirieron más de $233 billones al exterior en servicios de la deuda nacional y pagados de dividendos. De cualquier modo, la reforma económica también generó resultados. Por ejemplo, en 1992, la economía de Chile creció al 10,4%, la de Argentina al 9% y la de Venezuela al 7%. La inflación montó en 1993 solamente al 10% en Bolivia,Mexico y Costa Rica. Al mismo tiempo América Latina continúa siendo un continente con la distribución del ingreso más desigual del mundo, donde unos 70 millones de latinoamericanos sobreviven con ingresos de menos de un dólar por día (The Economist, 1993B: 7-8) Esto implica aumentar la presión por la provisión de servicios municipales más extensos en áreas como la salud, la educación y la vivienda.

¿Hasta qué punto es viable, en el mediano y largo plazo, la privatización de la mayoría, sino de todos, los servicios proveídos por los gobiernos locales?. ¿Cuales son los asuntos críticos a considerar en el curso de la privatización de los servicios proveídos por los gobiernos locales?. Sobre la base de la experiencia pasada, ¿es probable que la privatización signifique una reducción de costos frente a la misma o mejor calidad de servicios?. Adoptando una perspectiva aún más amplia, ¿cuáles son los límites prácticos de la expansión del sector privado?. ¿Cómo puede sintetizarse la evidencia comparativa acumulada respecto de la producción, más bien que

la provisión, de servicios por los sectores tanto privado como público?[135]. Este trabajo revisa brevemente la teoría y la práctica de la privatización y después analiza la experiencia británica, la más extensa hasta hoy en la privatización de servicios de los gobiernos locales. La conclusión considera las implicaciones para los esfuerzos de privatizar tales servicios en América Latina.

La teoría y la práctica de la privatización.

Al incrementar el rol relativo del sector privado en actividades y la propiedad de bienes, la privatización incrementa el campo del mercado. El mercado es un proceso en el que los compradores y vendedores de un bien interactúan para determinar su precio y cantidad. La economía de mercado consiste en una red de transacciones, donde los precios relativos determinan lo que se debe producir, cómo y para quién. En el centro del proceso está la norma de la eficiencia: gerentes y propietarios tiene un motivo para reducir los costos, esto es incrementar los márgenes de utilidad. Sin embargo, las instituciones del mercado se basan también en un conjunto de creencias: las recompensas son proporcionales a los esfuerzos y habilidades; la mayoría de las carencias humanas se pueden satisfacer a través de los mecanismos de mercado; las ganancias privadas producen valor social.

Aún así, los bienes y servicios, tan bien como el ingreso que producen, son sólo bienes intermedios, en tanto que la satisfacción o la alegría y el desarrollo humano son bienes finales (Lane, 1991). La utilidad o satisfacción es un concepto reactivo, no predictivo. Los mercados enfatizan el bienestar del consumidor antes que el del trabajador. Pero el bienestar subjetivo más grande se experimente más a menudo durante el trabajo, no durante el consumo (Jahoda, 1989:309-314). Las relaciones interpersonales, ajenas al mercado, se mantienen como una de las fuentes más significativas de felicidad y satisfacción. Es todavía necesario explicar las fuentes y consecuencias del fracaso del mercado, tales como la información mal distribuida, las externalidades negativas, los bienes públicos que no son salvaguardados adecuadamente, el desempleo involuntario, las deficiencias reales de la demanda y la presencia de monopolios naturales.

Es esencial establecer el rango completo de significados de la expresión "privatización" misma. La privatización, como proceso, denota reducción de roles del gobierno, mientras se incrementa los del sector privado, ya sea en actividades o propiedad de bienes. En la práctica, la privatización puede incluir la eliminación de funciones costosas; el reemplazo de actividades públicas por mecanismos privados de mercado tales como cooperativas de consumo; co-producción; diversos acuerdos entre el sector público y privado, contratos gubernamentales tales como franquicias monopólicas basados en licitaciones competitivas obligatorias para el suministro privado de servicios públicos; cargos a usuarios; acuerdos de compraventa; y aún la reducción de impuestos con el objeto de estimular la inversión del sector privado.

Como consecuencia, la privatización incluye un espectro de categorías desde "sólo departamento de gobierno" hasta "puro empresario privado", con un rango de organizaciones híbridas entremedio (Dunsire, 1990: 54). Además, los conceptos de sector público y sector privado no son mutuamente excluyentes, estáticos o unidimensionales. **Primero**, algunos aspectos del gobierno pueden crecer mientras otros permanecen estáticos o aún se reducen

[135] *Como Ted Koldine primeramente señaló en 1986, es esencial distinguir entre la decisión de política de proveer un servicio y la acción administrativa de producir un servicio.*

Segundo, el crecimiento de la productividad del sector privado depende grandemente de la inversión de capital público en infraestructura básica, como aeropuertos, carreteras y plantas de agua.

Tercero, el sector privado, está altamente diferenciado a través de varias dimensiones, las que incluyen los sectores informales con y sin fines de lucro, así como las asociaciones privadas profesionales y el sector privado familiar de la economía. **Cuarto**, el problema principal persiste tanto en el sector público como en el privado. La dirección no necesariamente actúa para obtener los mejores resultados en interés ya sea de un diversificado conjunto de accionistas o de contribuyentes, por lo que el manejo eficiente continúa siendo un problema. (Gayle y Goodrich, 1990: 3-4).

Sin embargo, la privatización, la desregulación y la liberalización del mercado pueden contribuir a equilibrar el presupuesto nacional, reducir los gastos gubernamentales, financiar programas de inversión de capital, disminuir la deuda externa, bajar los precios al consumidor,ampliar la posesión de acciones a través de sociedades y producir un cambio de actitudes públicas hacia los negocios. La tenencia de acciones por los empleados puede mejorar la motivación y la productividad. La toma de decisiones en forma descentralizada puede otorgar facultades a los gobiernos locales y crear nuevas oportunidades para las pequeñas empresas regionales.

Aún cuando las propuestas para contratos privados no sean implementadas, el análisis y escrutinio asociado puede dar como resultado un mejoramiento de la gestión del sector público. Es necesario señalar que se ha establecido aún una necesaria distinción entre la eficiencia de los sistemas productivos del sector público y el privado. (Mandakovic y Lima, 1990: 192-197; Burke, 1990: 228-231)[136].

Organización de servicios directos en Gran Bretaña.

En el documento consultivo "La Competencia por Calidad", que siguió a la Ley de Gobierno Local de 1988, el Gobierno Británico señaló que las licitaciones competitivas de carácter obligatorio deberían extenderse a tres áreas principales (1)servicios de apoyo a la policía, mantenimiento de vehículos para la extinción de incendios y de transporte escolar (2) dirección de teatros y servicios de apoyo a las artes, servicios de apoyo a bibliotecas y servicios de estacionamiento (3) gestión de servicios de arquitectura, ingeniería e inmuebles. Sin embargo, en el caso de servicios corporativos - definidos como las actividades administrativas, legales, financieras, de personal y computación - el gobierno propuso que cada autoridad local debería establecer y mantener una gestión interna durante un año fiscal, antes de implementar un sistema de licitación de propuestas. Además, en el caso de los servicios profesionales y técnicos, el gobierno sugirió un 'límite inicial de calidad', sobre el cual se aplicaría la propuesta más baja.

Desde el 1 de agosto de 1989, alrededor del 80% de todos los contratos licitados por los gobiernos locales en Gran Bretaña han sido ganados por organizaciones de servicios directos (OSDs). Rápidamente se hizo evidente que muchos proveedores privados tenían poco interés

[136] *Mandakovic examino indicadores financieros de liquidez, el funcionamiento operacional, rentabilidad y solvencia para diez grandes empresas Chilenas, cinco en el sector público, y cinco en el sector privado, durante los años 1980-1987. Burke reportó sobre un estudio de la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración en asociación con USAID en 1986, en cuanto a proyectos de vivienda, mejoramiento urbano, construcción de escuelas primarias rurales y construcción de carreteras rurales en Honduras.*

en competir por tales contratos, por razones que iban desde la falta de experiencia y equipamiento apropiado hasta la alta inversión de capital a menudo requerida y la duda de trabajar con contrapartes mal dispuestas (printer, 1991: 191 - 211).

Algunos contratos estaban vinculados de tal manera que sólo OSDs podían ejecutarlos. Por ejemplo, Sheffield ofreció "la recolección de basura, aseo de calles así como de servicios higiénicos públicos y la mantención de vehículos asociados" como un sólo contrato de cinco años de duración. La OSD de Sheffield propuso 7.8 millones de libras esterlinas y ganó sin oposición(The economist,1989: 72). A menudo a los licitadores privados se les negaba el acceso a los almacenes de los gobiernos locales, mientras que el OSD local si tenía tal acceso. Los pagos por cesación de servicios de personal, la acumulación de pago de vacaciones, costo de pensiones, la anulación de arriendo o de compra de vehículos y la reorganización de la gerencia, así como de los costos fijos, se agregaron a la facturación del sector privado. Sin embargo, el Secretario de Estado eventualmente indicó, en respuesta, que los costos de despido deberían ser amortizados durante un período de 10 años, de acuerdo al ahorro anual esperado, producto de los contratos (Public Finance and Accountancy,1991: 3).

Al mismo tiempo las expectativas de licitaciones incitó a un gran número de antiguas autoridades locales a enfatizar la obtención de valor por el dinero pagado y a mejorar la organización . En Bath, por ejemplo, los servicios técnicos de la OSD ganaron contratos privados por un millón de libras esterlinas, además de los negocios del gobierno local y llegaron a ser uno de los más grandes empleadores de la ciudad. Otras autoridades locales aún han participado en licitaciones más allá de su jurisdicción, ofreciendo la provisión de servicios técnicos a gobiernos locales vecinos (Public Finance and Accountancy, 1991; 11-12). La Comisión de Auditoría estimó que los ahorros agregados en la totalidad del proceso subió al 20% del total del costo de los servicios del gobierno local, sin relación a cuantos contratos realmente se trasladaron al sector privado.

Es significativo que a comienzos de los años 90, las autoridades locales en Gran Bretaña estaban gastando un promedio de diez veces el monto recolectado en impuestos locales, mientras que podían decidir sobre una fracción decreciente tanto de los ingresos como de los gastos. La existencia de estándares mínimos nacionales para la educación, la mayoría de los servicios sociales y la policía, resultó en una menor autonomía local. Es bastante irónico que la evidencia disponible sugiera que el gobierno descentralizado (creciente autonomía local) esté asociado con niveles decrecientes de gasto público (Boyne, 1992: 333-358).

Por supuesto el gobierno Thatcher insistió en que las autoridades locales obtuvieran una mayor parte de sus presupuestos por sí mismos y para 1989, los impuestos sobre las empresas y los inmuebles proveyeron el 53% de los gastos locales, comparado con sólo el 40% en 1979. Sin embargo, desde 1990, la autoridad para establecer impuestos sobre las empresas, lo que explicó más de la mitad de ingresos tributarios locales, ha sido asumido por el Gobierno Central. En efecto, en el verano de 1992, la Asociación Médica Británica, junto con la Asociación de Directores de Servicios Sociales, declararon que la asignación de subvenciones de fondos públicos hecha por el Gobierno Central, para financiar el gasto de las autoridades locales para las necesidades de la comunidad, era tremendamente inadecuado (Public Finance and Accountancy, 1992: 3-4). En todo caso, si los gobiernos locales británicos eliminasen todos los gastos discrecionales relacionados con servicios tales como guarderías infantiles, patios de recreo y centros deportivos, el gasto se reduciría en un 15% en el mejor de los casos(The Economist, 1991: 18).

Dieciocho meses después del establecimiento de las organizaciones de servicios directos, varias asociaciones relevantes respondieron al documento de consulta del gobierno central sobre la extensión de la licitación competitiva obligatoria de los servicios profesionales a las autoridades locales. En el caso de la respuesta más positiva la Comisión de Auditoría enfatizó la necesidad de mantener una estructura viable de carrera, dentro del sector público, mientras que dio la bienvenida a la reforma estructural del gobierno local. La comisión también señaló que el sistema propuesto de cuentas internas para todos los servicios corporativos, ya estuvieran sujetos a la competencia o no, arriesgaba la creación de un nuevo estrato de burocracia, que no tendría costos aceptables. La Comisión de Auditoría también advirtió contra el propósito del Gobierno Central de establecer un umbral inicial de calidad, con que se debería cumplir, antes de examinar la competencia técnica y el costo, en cuanto a los servicios técnicos y profesionales, afirmando que todos estos factores deberían considerarse al mismo tiempo (Public Finance and Accountancy, 1992: 1).

Entre tanto, la Sociedad de Tesoreros Locales demandó que el concepto de licitaciones competitivas obligatorias debiera abandonarse, porque sofocaría la iniciativa local y socavaría la responsabilidad ("accountability"); la Convención de Autoridades Locales Escocesas rechazó la sugerencia que los ahorros pudieran obtenerse sometiendo las actividades corporativas a licitación, ya que los profesionales del sector privado podían recibir salarios más altos que sus semejantes del staff profesional de las autoridades locales[137]; y la Asociación de Organizaciones de Trabajo Directo insistió que un sistema interno de cuentas sería innecesario en áreas en que el nivel de servicios, y otros procedimientos de control de costos de los servicios centrales estaban en operación.

Pero fue el Instituto de Contadores Públicos (CIPFA) el que ofreció la respuesta más comprensiva al documento de consulta. Este Instituto tiene la misión de proporcionar consejo obligatorio a todo el rango de auditorías contables y manejo financiero de las autoridades locales, de acuerdo a los términos de la Ley de Gobierno y Vivienda Local de 1989. Sus comentarios se pueden resumir en lo siguiente:

1) La competencia puede jugar un rol en promover una mayor eficiencia en la provisión de servicios corporativos. Tales servicios deberían ser proveídos en una forma eficiente y efectiva;

2) Existía la necesidad de crear un sistema de contabilidad uniforme para los servicios corporativos. Sin embargo, se rechazó la competencia obligatoria para tales servicios porque la definición y prescripción detallada de funciones individuales dañaría la práctica gerencial;

3) En el caso de actividades centrales del gobierno local asociadas con el proceso democrático, que derivan de la naturaleza multifuncional del gobierno local y las que provienen de obligaciones legales, las licitaciones competitivas, sean obligatorias o no, no eran ni apropiadas ni realizables.

[137] *Sin embargo, cifras públicadas por el Departamento de Empleo en Septiembre 1993 indicador que los salarios públicos habían aumentado en 25,2 por ciento, durante los tres años precedentes compartidos con el 18,6 por ciento en el sector privado (The Economist, 1993A:63)*

4) Por ejemplo, mientras la gestión de un portafolio de inversiones pueda beneficiarse de las licitaciones competitivas obligatorias y probablemente atraer inversionistas privados, ni la función regular de manejo fiscal ni la planificación financiera y el concejo presupuestario, ni la evaluación y recolección tributaria local, podrían ser adecuadas a esta forma de privatización;

5) Ninguna concepción "en particular" de la competencia en el suministro de servicios al gobierno local puede ser aplicable, dado el rango de estructura organizacionales relacionadas. Además, los sistemas internos de cuentas no deberían ser publicados ya que no hay un requerimiento equivalente para los competidores potenciales, en particular las grandes firmas de contabilidad;

6) Como una alternativa a las licitaciones competitivas obligatorias, CIPFA propuso que se creara un código de práctica para todos los cuerpos profesionales pertinentes estipulando la forma y contenido de las cuentas internas de acuerdo a Ley de Gobierno Local y Vivienda de 1989. Bajo este código de práctica las autoridades locales necesitarían demostrar que sus servicios corporativos proveen un valor adecuado a la inversión y que alcanzan los estándares de calidad establecidos para los servicios financieros (Public Finance and Accontancy, 1992: 2, 22- 23).

En resumen el gobierno central encontró una fuerte oposición para una extensión amplia de las licitaciones competitivas obligatorias, así como un apoyo calificado para el uso de cuentas internas. En los contratos corporativos con empresas de gestión de recursos, tales como: ITnet and Electronic Data Systems, ofrecen una analogía limitada pero provocativa a las licitaciones competitivas para la provisión de servicios al gobierno local. En Gran Bretaña empresas tales como Lewis's Group de Salford y DRG de Bristol, por largo tiempo han contratado con compañías de gestión de servicios la operación de sus servicios tecnológicos de información.

En Estados Unidos, Nynex opera todos los servicios teléfonicos del Estado de Nueva York de acuerdo a un contrato similar. Hay varias ventajas potenciales. Los servicios extras se usan solamente cuando es necesario. Los costos fijos de adquisición de equipos se pueden intercambiar por costos variables, distribuidos a través de un período. Las empresas para la gestión de servicios pueden generar economías de escala sin embargo, la mayoría de las empresas han sido cautelosas sosteniendo que la tecnología informática es demasiado valiosa para dejarla en manos de extraños y que mucha información debe mantenerse en forma confidencial (Gayle y Goodrich, 1990: 438).

Conclusión

Es probable que los gobiernos latinoamericanos encuentren presiones crecientes durante los próximos años para la previsión de servicios municipales, en áreas tales como la salud, la educación y la vivienda. En este contexto: ¿ Cuáles son las implicancias de la experiencia Británica con las organizaciones de servicios directos para la privatización de los

servicios a los gobiernos locales en América Latina ?. Se debe considerar varios asuntos críticos cuando se formulan propuestas semejantes.

Pueden resultar, aunque no automáticamente, una reducción de costos e idéntica o mejor calidad de servicios. Una observación fundamental es que ni la privatización misma ni el vínculo entre los sectores públicos y privados se pueden tratar como conceptos simples, incluyendo las relaciones causales elementales. Cuando se piensa en la evidencia disponible respecto de la provisión de servicios municipales, surgen por lo menos siete conclusiones: **Primera.** Muchos servicios de gobierno local, incluyendo la gestión de servicios y bienes, se pueden proveer en forma más económica sobre la base de licitaciones competitivas. **Segunda.** Las propuestas publicitadas para licitaciones competitivas obligatorias para proporcionar servicios de gobierno local , pueden conducir a un mejoramiento de la organización y a una disminución considerable de costos, como por ejemplo en el caso de Bath Technical Services DSO. **Tercera.** El gobierno descentralizado (incremento de la capacidad de toma de decisiones por el gobierno local) tiende a ser menos costoso y más efectivo que su opuesto, y al mismo tiempo otorga crecientes oportunidades para pequeñas empresas locales. **Cuarta.** No son candidatos elegibles para la privatización los servicios de gobierno local que derivan directamente de metas sociales de rango superior, como la educación primaria comprensiva y la atención de la salud, o los que se sustentan en el acatamiento y confidencialidad de los ciudadanos, como el pago de impuestos y la contabilidad para las rentas públicas.

Quinta. Los sectores público y privado se interpenetran y complementan, de tal modo que un sector privado fuerte y pujante requiere de un sector público funcional y eficiente. **Sexta.** La efectividad óptima en la provisión de servicios probablemente se logra mejor apuntando a un equilibrio entre la descentralización de ingresos tributarios/gasto y estándares sociales mínimos de carácter nacional. **Séptima.** Puede darse que el énfasis público respecto de la eficiencia y la responsabilidad , particularmente cuando se articula en la forma de un código de conducta, pueda contribuir a incentivar ahorros sustanciales y sostenidos en la provisión de servicios de gobierno local.

BIBLIOGRAFIA

Boyne, George A. (1992), "Local Government Structure and Perfomance: Lessons from America?, "Public Administration, Volume 70, Number 3.

Burke, Melvin (1990), "Private versus Public Construction in Honduras: Issues of Economics and Ideology", in Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich, Privatization and Deregulation in Global Perspective, New York and Westport, Connecticut: Quorum Books, 1990, pp. 213-233.

Dunsire, Andrew (1990), "The Public/Private Debate: Some United Kingdom Evidence,"International Review of Administrative Sciences, Volume 56, pp. 29-61.

Gayle, Dennis J. and Jonathan N. Goodrich (1990), Privatization and Deregulation in Global Perspective, New York and Westport, Connecticut: Quorum Books, 1990.

Johoda, Marie (1979), "The Impact of Unemployment in the 1930s and the 1980s, "Bulletin of the British Psychological Society, Volume 32.

Lane, Robert E. (1991), The Market Experience, Cambridge: Cambridge University Press.

Lucas, Sue (1992), "Professional Assault on Enforced Tendering", Public Finance and Accountancy, February 7.

Painter, Joe (1991), "Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round, "Public Administration, Volume 69, Number 2.

Public Finance and Accountancy (1991), "Legal Tenders: Can Councils Work For Each Other?" April 5.

Public Finance and Accountancy (1992), "Doctors Call for Adequate Community Care Fundig", May 8.

Mandakovc, Tomislav and Marcos Lima, "Privatization in Chile: Managemet Effectiveness Analysis", in Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich, Privatization and Deregulation in Global Perspective", New York and Westport, Connecticut: Quorum Books, 1990, pp. 177-197.

The Economist (1989), "Small Earthquakes in Town Halls", September 9.

The Economist (1991), "Sorting Out The Town Halls: Local Taxes In Britain Should Pay Only For Services In Which Local Governments Are Their Own Bosses", April 20.

The Economist (1992), "Escaping the Heavy Hand of the State", June 13.

The Economist (1993B), "Under Construction: A Survey of Latin America", November 13.

The Economist (1993A), "In Brief", October 2.

De los autores y comentaristas

Aranguren, Jesús
Director del Instituto Municipal de Capacitación y Educación Ciudadana de la Alcaldía de Maracaibo, Venezuela.
Aylwin, Arturo
Fiscal de la Contraloría General de la República, Chile.
Bagioli, Raul
Magister en Ciencias Políticas, Chile.
Däke, Karl Heinz
Experto en Privatización de Servicios Municipales, Alemania.
Escobar, Rodrigo
Ex-Alcalde de Cali, Colombia.
Felcman, Isidoro
Consultor de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), Argentina.
Friedman, Reinhard
Experto del Centro de Migraciones Internacionales y Desarrollo (CIM) y Asesor del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Chile.
García, Daniel
Director Programa DEMUCA, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), España.
Gayle, Dennis
Vice-Decano de la Escuela de Servicios y Asuntos Públicos de la Universidad Internacional de la Florida, EE.UU..
Irarrázaval, Ignacio
Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP) y Profesor de la Universidad de Virginia, EE.UU.
Paladines, Carlos
Director del Instituto de Capacitación Municipal de Quito, Ecuador.
Pinto, Carol
Prorrector de la Universidad Austral de Chile.
Reveiz, Edgar
Director de la Corporación Promotora de las Comunidades Municipales, Colombia.
Rufián, Dolores
Consultora de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Chile.
Tadeo, Marino
Director del Proyecto LACUM de RHUDO/ S. A. de A.I.D.,Ecuador.
Vera, María Eugenia
Consultora de la Cooperación Francesa para Países Andinos, Bolivia.

Este volumen de la Serie Estudios