

Viejo escenario, nuevos actores

**"Problemas y posibilidades
de la gestión municipal
en ciudades intermedias
en América Latina"**

*Luis Chirinos
Claudia Minoliti
Pedro Pérez
Humberto Vargas
Patricio Velarde
Fabio Velásquez
Darío Vergara*

Autores: Luis Chirinos, Claudia Minoliti, Pedro Pírcz, Humberto Vargas,
Patricio Velarde, Fabio Velásquez, Darío Vergara
Primera Edición: CERES - CIUDAD- CIDAP - FORO - SUR - IIED
Copyright: CIUDAD
Quito, Ecuador, 1991

Portada: CIUDAD. Pieza de cerámica de Maite, Cuenca-Ecuador.

325.008

Ch 542p. Chirinos, Luis. Minoliti, Claudia. Pírcz, Pedro. Vargas,
Humberto. Velarde, Patricio. Velásquez, Fabio. Vergara,
Darío.

Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la
gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina.
Quito. Ed. Ciudad- Ceres- Cidap-Foro-Sur- IIED
1991.160 p.

/GESTION MUNICIPAL//CIUDADES INTERMEDIAS/
/ DESCENTRALIZACION// DEMOCRACIA LOCAL/
/ GOBIERNOS LOCALES// AMERICA LATINA/

INDICE

● Presentación	9
● Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa.	
<i>Luis A. Chirinos S.</i>	11
1. Elementos para un marco teórico de la participación política	12
2. Una tipología de los conceptos de participación política	13
3. Algunas conclusiones	30
● La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina.	
<i>Claudia Minoliti</i>	
<i>Pedro Pérez</i>	37
1. Aspectos conceptuales	38
2. La gestión urbana local en los casos argentinos	41
3. Pensando en transformaciones	52
Bibliografía	56

● Un gobierno local municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"	
<i>Humberto Vargas</i>	57
1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario	57
2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial	59
3. Los modelos de gestión municipal	66
4. Los actores y la gestión municipal	79
5. Un modelo de gestión democrática	81
Bibliografía	86
● Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas.	
<i>Patricio Velarde</i>	87
1. Introducción	87
2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal	88
3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático	99
Bibliografía	102
● Democracia vs clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal	
<i>Fabio E Velásquez</i>	103
1. Descentralización y democracia	103
2. El clientelismo como modelo de gestión municipal	107
3. Las contradicciones del modelo	121
4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal	126
5. Gestión municipal y proyecto democrático popular	131
Bibliografía	133

●. Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile	
<i>Dario Vergara</i>	135
1. El municipio como forma de acción del Estado	136
2. La construcción política del municipio chileno	140
3. El modelo de gestión municipal	147
4. Los problemas del modelo de gestión municipal	150
5. Las formas de ciudadanía local	158

Humberto Vargas¹

Un gobierno municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"

1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario

En nuestro país, la reconquista de la democracia respondió no a una iniciativa estatal (en crisis), sino más bien a una fuerte presión de los diversos sectores de la sociedad civil organizada. El sistema democrático establecido en 1982 es el inicio de un proceso que combina varios ingredientes: elecciones democráticas para la definición de autoridades, nuevas mediaciones entre la sociedad civil y el Estado, nuevos parámetros de participación social, formas diferentes de demandas y procesamiento de respuestas, en fin, una serie de aspectos que adquieren particularidad en los distintos contextos regionales y locales.

Un poco más tarde, la presión de las demandas sociales, pero principalmente la de los sectores hegemónicos en el parlamento (ADN y MNR²) deseosos

1 Arquitecto, investigador del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social "CERES", colaborado por Ma. Teresa Zegada. El presente artículo se inscribe en el marco del proyecto "Gobiernos Locales en ciudades intermedias de la América Latina" financiado por el IDRC del Canadá.

2 Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), son los dos partidos tradicionales con mayor votación electoral del país.

de recuperar espacio político, logra también la democratización de los gobiernos locales constituyéndose en un ingrediente más de democratización del poder de un Estado caracterizado por el centralismo. En ese marco, y aunque el proceso de descentralización del Estado fue planteado con anterioridad, las necesidades de un proceso de descentralización como un posible reordenamiento alternativo tanto en lo jurídico-constitucional como en lo económico social y político, se hace más imperativo. Sin embargo, la descentralización considerada en esa dimensión, actualmente es apenas, un planteamiento debatido y con muchas posibilidades de efectivizarse a largo plazo, dependiendo del curso de los procesos sociales y de la voluntad política de sus protagonistas.

Lo que sí es efectivo desde 1985 (aunque recién cobró una verdadera lógica regional desde 1987, las elecciones municipales de 1985 se realizaron conjuntamente con las nacionales), son los gobiernos locales democráticamente elegidos. El funcionamiento de dichas instancias ha redefinido el comportamiento de los partidos políticos, así como de los distintos actores sociales, que encuentran una mayor representación de sí mismos y de sus intereses a través de los concejales elegidos. Con las salvedades conocidas de la distancia entre representantes y representados propias del sistema³.

Si bien en términos políticos, la reconquista y consolidación de la democracia ha significado un importante paso en el desarrollo social y político, en algunos casos, parece no responder a las demandas esenciales de la población que continúa moviéndose en un círculo de miseria y marginalidad. Tal vez de lo que se trate es precisamente de retomar un nuevo impulso desde la sociedad, para avanzar hacia nuevas formas de participación, que hagan finalmente efectiva la atención a las necesidades de las mayorías nacionales y locales.

Sin embargo, el nuevo escenario plantea también nuevas pautas de acción, que no implican reproducir las de la anterior década, es decir, dentro de los marcos de esta nuestra democracia limitada pero positiva. Sobre este punto por ejemplo, se ha insistido frecuentemente en que son los gobiernos locales

3 El sistema democrático representativo en Bolivia, al no establecer canales formales de participación ciudadana en la gestión determina la ausencia de control social sobre sus representados. La participación se da bianualmente para elegir a los representantes y no existe tampoco, un mecanismo de consulta ciudadana para tomar decisiones en asuntos de interés colectivo.

los que, por su cercanía a la población podrían facilitar formas de participación efectiva que apuntan a esa finalidad. Ese es quizás el caso de la gestión del gobierno local de la ciudad de Sucre, cuyo ejemplo podría estar abriendo una puerta a la profundización y la democratización de la sociedad.

2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial

En Bolivia, la legislación otorga a las municipalidades autonomía política, financiera y administrativa y, para que pueda hacerse cargo de la administración del territorio de las ciudades, le reconoce un cúmulo de atribuciones y competencias, mediante las cuales pueda incidir en la base material de la sociedad local. Este reconocimiento formal, a su vez determina la transformación de las relaciones con el gobierno central, toda vez que transferir un ámbito de atribuciones a una instancia inferior del Estado es establecer un sistema jerarquizado de funciones estatales.

Entendida así la transferencia de atribuciones, junto a la elegibilidad -cada dos años y mediante el voto popular- de las autoridades son quizá los elementos más importantes de la reforma municipal debido a dos razones: en primer lugar, a que formalmente se establece una incidencia menor del gobierno central sobre los asuntos urbanos; en segundo lugar, significa la modificación de relaciones de poder intergubernamental con las fuerzas políticas y sociales locales. De otro lado, la sanción de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades a la par de redemocratizar la política local, debiera iniciarse un proceso de descentralización del Estado nacional, entendiendo por ésta la transferencia de poderes políticos a una instancia inferior de la estructura estatal.

Ahora bien, en Bolivia, la experiencia autonomista municipal se ha caracterizado por cortos períodos de duración, debido a las sucesivas intervenciones del gobierno nacional; intervenciones que fueron acompañadas por procesos expropiatorios de atribuciones, a cuya consecuencia la institución municipal fue debilitándose cada vez más. La Revolución Nacional de 1952, produjo transformaciones profundas del Estado nacional; reformas que acentuaron la tradición centralista en la toma de decisiones sobre cuestiones del ámbito urbano, lo cual determinó que la municipalidad pase a ser una institución más de representación del Gobierno Central, cuya gestión fue orientada hacia el control político sobre la sociedad local.

Por otra parte, durante este proceso de vaciamiento de las funciones municipales, el Gobierno Central, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población creó instituciones o delegó a otras atribuciones en la gestión urbana. Proceso que, como se dijo, no solamente fue subvalorando la institucionalidad municipal, sino que a su vez, se constituyó en una de las tantas causas para el crecimiento de la burocracia del Estado. La Municipalidad durante este proceso, no fue ajena al incremento de su personal administrativo y también se sumó a la ineficiencia e ineficacia de la administración pública. Una consecuencia más de este proceso fue la marcada desatención municipal a las necesidades de mejores condiciones de vida de la población urbana y en especial a aquellas que presentan los sectores de menores ingresos económicos.

El establecimiento de Instituciones descentralizadas o desconcentradas del Gobierno Nacional se debieron a dos razones: a la necesidad de cubrir la oferta clientelar del empleo y en segundo lugar, a la necesidad de realizar aspectos específicos de la gestión urbana, como instrumentos para el intercambio de favores políticos por la ejecución de obras locales. Estas entidades cubren generalmente servicios urbanos, tales como: agua y alcantarillado, energía eléctrica, salud, vivienda, saneamiento ambiental, catastro y ordenamiento del tráfico vehicular. En algunos municipios se crearon los Consejos de Planes Reguladores para que se hicieran cargo de la planificación urbana. Estas entidades, generalmente no solo que no coordinaron sus acciones con el gobierno local sino que impusieron sus propios criterios de planificación, lo cual, a más de provocar distorsiones en la planificación urbana, generó dispersión y duplicidad de esfuerzos y recursos en el desarrollo urbano.

Así las municipalidades, sólo se hicieron cargo de la administración y control del crecimiento físico-espacial, del aseo, de la infraestructura viaria, de la administración y control de centros de abastecimiento, construcción de equipamientos colectivos, matadero y cementerios, de la recaudación de impuestos (entre los principales inmuebles y vehículos), tasas y patentes municipales.

En general, durante este proceso⁴, a los alcaldes, muy poco les importaba

⁴ Nos referimos especialmente, al proceso del período comprendido entre 1949 a 1985; en el cual fue suprimida la autonomía municipal y con ella, la elección democrática de autoridades locales.

cumplir con todas las atribuciones debido a su bajo nivel de recaudación de ingresos propios (apenas les cubría los gastos de funcionamiento) y, que en cierta medida se hallaban supeditados a la cantidad de recursos transferidos que podían obtener del Gobierno Nacional -en los municipios pequeños, la situación se hace más evidente-. Esta dependencia del gobierno nacional otorgaba un cierto sello a la gestión municipal, en el cual, el Alcalde una vez designado en su cargo por el Ministerio del Interior, debía jugar a dos relaciones: en primer lugar, debía lograr un reconocimiento de la sociedad, lo cual lo llevaba a ejecutar, mediante el establecimiento de relaciones clientelares, obras de beneficio colectivo y a establecer pactos de apoyo político con el bloque dominante (pacto no ajeno a las relaciones clientelares). En segundo lugar, si quería obtener recursos económicos para las obras debía establecer o en su caso reafirmar el pacto político de supeditación a la autoridad central. Finalmente, el modelo de gestión, también se caracterizaba por un manejo institucional de carácter patrimonial, y las políticas urbanas estaban sujetas a los criterios personales del Alcalde, debido a su condición de máxima y única autoridad (en este período no funcionaron órganos colegiados como el Concejo).

De otro lado, las organizaciones de base territorial, como las Juntas Vecinales y/o su representación a nivel urbano la Federación de Juntas Vecinales, fueron las instituciones de contraparte a la Municipalidad y en muchas ciudades lograron, mediante una serie de acciones (incluso de hecho), a forzar su participación en la gestión municipal. Como señala Laserna en su informe⁵. "Interesados en ello, los Alcaldes buscaban tener buenas relaciones con las Juntas acordando reuniones periódicas y visitas de orientación a los barrios. Los dirigentes vecinales, a su vez, tiantan definir con su amistad y apoyo la realización de obras comunales en sus zonas. Ahí se establece un fértil campo para el clientelismo político, del que durante muchos años no pudieron desligarse las Juntas Vecinales".

Ahora bien, la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (1985), hizo suponer que la situación sufriría algunas modificaciones, debido a que dicha Ley reconoce la autonomía municipal en tres aspectos esenciales de la organización estatal: en lo político, en lo administrativo y en lo

5 Roberto Laserna, "La protesta Territorial (la acción Colectiva Regional y Urbana en una coyuntura de crisis democrática)", Roberto Laserna (comp.) "Crisis, Democracia y Conflicto Social", pp. 214, Cochabamba, Ediciones CERES, 1985.

financiero. Autonomía municipal, que se la debe entender como la transferencia de una libertad y capacidad para planificar, elaborar políticas urbanas, decidir la producción de bienes materiales de beneficio colectivo; en general, de asumir un rol protagónico en la gestión urbana.

Concebida así la autonomía, se discierne que ésta guarda una estrecha relación con el cumplimiento de las atribuciones y competencias propias del ámbito municipal. En Bolivia la Ley Orgánica Municipal, parte de un reconocimiento formal de las atribuciones que en el período anterior normalmente ejercía el gobierno local, agregándole algunas de aquellas que en el período anterior le había expropiado, como la planificación urbana, la administración del catastro y la implementación de la infraestructura básica, los servicios públicos y su reglamentación, así como la reglamentación del transporte urbano.

Atribuciones, que parecen ser lo suficientemente amplias, como para pensar que a tiempo de asignarle un nivel en la estructura estatal, también se modificaría la intervención de las instituciones locales de representación nacional en los problemas y necesidades urbanas. Sin embargo, hasta hoy ni la Ley Orgánica ni ninguna otra complementaria, elimina, de ellas, las funciones atribuidas al ámbito municipal; lo cual, como veremos más adelante constituye uno más de los factores que establecen la existencia de niveles conflictuales en las relaciones intergubernamentales, relaciones que en el plano político condicionan que la gestión urbana aún se halle relativamente supeditada al nivel nacional. Con todo, lo relevante ha sido que en lo formal la Ley establece competencias exclusivas del ámbito municipal.

Los datos empíricos sobre el cumplimiento de atribuciones y competencias, extraídos de los estudios de caso⁶, han sido reveladores para establecer la existencia de una brecha entre lo formal y lo real, debido a que aún muchas de ellas son ejercidas por instituciones del gobierno central; es decir, que estas aún siguen jugando papeles protagónicos en programas de escala local, tales como vivienda, salud, agua potable y desechos sólidos, regulación y control vial, saneamiento ambiental, protección a la niñez, deportes. Estas instituciones, salvo las de agua y alcantarillado, son por lo general descon-

6 El presente artículo, tiene su base en el Proyecto de investigación de carácter colaborativo "Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de la América Latina"; en Bolivia, se estudiaron las ciudades de Cochabamba, Montero y Sucre. Dicho proyecto fue realizado con el apoyo del IDRC, del Canadá.

centradas lo cual determina -por su carácter institucional- que sus políticas sean asumidas en la esfera del Gobierno Central. En el caso de las entidades descentralizadas, y más concretamente en las empresas de servicio de agua y alcantarillado, si bien el Alcalde es miembro de su directorio, debido a una ineficaz actuación representativa, muchos de sus programas no son debidamente coordinados con el Gobierno Local y menos se adecuan a las políticas establecidas en ésta instancia. Ambas situaciones, aunque por causas distintas, determinan la existencia de relaciones conflictivas entre el gobierno municipal y el gobierno central y las representaciones de éste en el nivel local.

Conflictividad cuya causa se puede leer desde dos dimensiones: la política y la administrativa. Desde la política, las causas más comunes se deben: al manejo patrimonialista de las instituciones del Estado, manejo que conlleva una relación clientelar con sectores de la sociedad con el fin de lograr un doble beneficio político: de acumulación partidaria y desequilibrar el peso político del Alcalde -en especial cuando es de la oposición-. Desde la dimensión administrativa se deben a: la poca claridad en la asignación de atribuciones municipales, lo cual permite que las instituciones oferten satisfactores de uso colectivo urbano superponiendo atribuciones del ámbito municipal. Estas dimensiones, por otro lado, establecen límites para que el gobierno local pueda cumplir el papel protagónico en la gestión urbana, lo cual acrecienta la debilidad institucional.

En cuanto a la autonomía financiera, ésta parece constituir una simple declaratoria, debido a que si bien la ley reconoce como elementos esenciales del gobierno local la potestad recaudadora y la capacidad de invertir sus recursos en obras de beneficio colectivo, la misma ley y otras sancionadas por el gobierno nacional establecen límites y, determinan relaciones de dependencia con el nivel central del Estado; es decir que la autonomía financiera municipal es aún una utopía. Para el primer caso (límites), la misma Ley Orgánica (art.102) establece que el Senado previo dictamen técnico del Ministerio de Finanzas, es el órgano que tiene facultad para aprobar las modificaciones o enmiendas a los impuestos tasas y patentes municipales, lo cual en los hechos imposibilita al gobierno local a asumir políticas fiscales urbanas. Para el segundo caso (de dependencia), el gobierno central, en 1986 sancionó la Ley de Reforma Tributaria (LRT) y en ella establece que la Renta Interna es la entidad autorizada para la recaudación de impuestos, lo cual elimina la potestad municipal delegada

por la Ley Orgánica. Por otro lado, la misma LRT establece un régimen de coparticipación y le asigna al gobierno municipal el 10% de lo recaudado eliminando en consecuencia la subvención del Tesoro General, establecidas en la Ley Municipal.

En otro plano, la política de austeridad del gasto público que asume el gobierno central, aparece como un límite estructural, debido a que establece la restricción en la captación del crédito público. Todas estas políticas financieras asumidas por el gobierno nacional se encuentran enmarcadas en la Nueva política Económica de 1985, que bajo principios neoliberales tiene, entre otros, los siguientes objetivos: efectuar un mayor control sobre la recaudación de ingresos, disminuir la evasión e incrementar la masa de contribuyentes. De esta manera podrá también cubrir la balanza de pagos y tendrá mayor posibilidad de destinar otros ingresos para pagar la deuda externa.

Finalmente, los gobiernos municipales no pueden asumir políticas de regulación tarifaria de diferentes servicios urbanos, debido a que el gobierno central a través de sus diferentes ministerios establece la regulación tarifaria para los servicios de: transporte urbano, agua potable y energía eléctrica; en el caso de tarifas de telefonía, debido al proceso de privatización en curso, el mismo gobierno central ha ido perdiendo paulatinamente esta atribución. De tal suerte, que el rol del gobierno municipal en políticas tarifarias es absolutamente marginal. Acá hay que aclarar que en el caso del transporte urbano, algunos gobiernos municipales presionaron al gobierno central para recuperar la atribución de fijar tarifas; una vez recuperada ésta capacidad y debido al carácter privado del servicio, las municipalidades deben pactar (las tarifas) con el sector del autotransporte; negociaciones que en reiteradas oportunidades han provocado protestas y rechazos de las organizaciones populares de base territorial, como las Juntas Vecinales, por ser atentatorias a los intereses de los sectores con menores ingresos, hoy más castigadas por las políticas neoliberales. Acciones que pudieron evitarse si se los incorporaba en la mesa de negociaciones.

En consecuencia y con base al estudio de las tres ciudades, se llega a establecer que esta escasa lucidez conceptual en la transferencia de atribuciones y la existencia de una concepción poco clara entre administración pública y administración municipal, son en parte y también determinantes para que las relaciones del gobierno local con otros niveles del Estado

se encuentren preñadas de esa conflictividad competitiva señalada precedentemente. En resumen, el cumplimiento real de atribuciones y las relaciones conflictivas intergubernamentales parecen provocar distintos efectos sobre el gobierno local: en primer lugar, dificultan el cumplimiento del rol protagónico en la gestión urbana y en consecuencia el lograr un consenso sobre las políticas urbanas parece utópico. En segundo término, determinan la inexistencia de una coordinación y supeditación a las políticas urbanas locales de los diferentes niveles del Estado en la atención de las necesidades de la población urbana. En tercer lugar y debido a la superposición de atribuciones y a los límites que constantemente interpone el gobierno central a la capacidad de gestión del gobierno local, difícilmente éste podría asumir políticas sociales y fiscales de beneficio colectivo.

Y finalmente, la pervivencia de prácticas centralistas determina la escasa visión autonomista en la administración del Estado. En consecuencia, la redemocratización municipal y la puesta en vigencia de las reformas municipales, parecen haber respondido más a criterios de redistribución en la administración del territorio nacional antes que al establecimiento de un auténtico gobierno local basado en la transferencia de poderes y de una real autonomía municipal -sin que ello suponga una autarquía-. Sin duda, existen otros elementos que determinan la pervivencia de un comportamiento centralista de los principales actores políticos del nivel nacional, cuyo análisis no corresponde a los objetivos del presente artículo.

De todo lo anterior, se puede inferir que la llamada "autonomía" municipal aparece como una cuestión meramente formal y se evidencia que el gobierno local se encuentra aún lejos de cumplir el rol protagónico en la gestión urbana, y en consecuencia de asumir el carácter político de la misma, lo cual supone la capacidad de dictar normas, establecer programas, asumir decisiones y de actuar en el ámbito local. En otros términos, la autonomía proyecta el establecimiento de nuevas relaciones de poder tanto en el ámbito local como en el nacional, lo cual afecta necesariamente las relaciones intergubernamentales.

La democracia, la descentralización y la autonomía municipal, son aspectos de vital importancia en la vida municipalista. En Bolivia al parecer, aún son necesarias transformaciones que permitan superar el hábito de la clase política y de la burocracia de funcionar en una lógica centralista, aunque parece -como se vio en el anterior capítulo- existir algunos cambios en la

cultura política que permiten romper con el monopolio de los partidos políticos tradicionales. Estos factores se constituyen en condicionantes en el desarrollo de los municipios e inciden de manera directa, como veremos más adelante, en el modelo de gestión y en las respuestas a las necesidades de la población.

3. Los modelos de gestión municipal

Los estudios de caso pretenden responder a una cuestión central, ver si este proceso de reforma municipal (1985) ha logrado o no mejorar la capacidad de gestión municipal en la atención a las necesidades urbanas, y en especial las de los sectores de menores ingresos. Acá interesa diferenciar la gestión urbana de la municipal. Por la primera, debe entenderse que es aquella en la cual actúan diferentes actores de la escena urbana tales como el Gobierno Central (vía sus representaciones locales), la empresa privada, los propios pobladores organizados territorial o sectorialmente o incluso individualmente y el gobierno municipal. En cambio para los fines de responder a la interrogante principal de los estudios, interesa ver la capacidad de gestión del Gobierno Local, por ello se parte de un esclarecimiento conceptual que permita ubicarnos en ella.

Una de las responsabilidades municipales que aparece como la más importante en la administración de ciudades, guarda relación con la capacidad del gobierno municipal para establecer las condiciones materiales de vida urbana. Por condiciones materiales urbanas, se entienden aquellos soportes materiales (equipamientos de uso colectivo, infraestructura básica, vías, etc.) que constituyen los satisfactores a necesidades sociales (calidad de vida, salud, educación, empleo, recreación, etc.). El cumplimiento con la generación de condiciones materiales determina que el gobierno municipal pueda contribuir a lograr el bienestar de la comunidad.

Para que el gobierno municipal pueda cumplir con este objetivo, requiere que se cumplan ciertas condiciones: que la asignación de atribuciones guarde concordancia con los recursos financieros, que los diferentes niveles de representación del Estado coordinen sus planes, programas y proyectos del ámbito urbano con la planificación y las políticas del gobierno municipal, como un reconocimiento a su papel protagónico de la gestión local; que se entienda que la municipalidad es un gobierno de la ciudad y que ello es

determinante en la vida política local. Estas dos últimas condiciones y el destino de los recursos económicos otorgan a la gestión municipal un carácter político, lo cual permite la vinculación de la cuestión del poder local al suministro de bienes y servicios.

Caracterizada así, la capacidad de la gestión de las necesidades urbanas, determinar el modelo de gestión municipal no es sólo ver como el gobierno municipal cumple realmente con ciertas atribuciones, sino también es ver el manejo que se hace de los insumos técnico-administrativos, de recursos económicos y humanos. La dificultad de esta caracterización radica en que el manejo de estos insumos y el cumplimiento real de ciertas atribuciones se encuentra atravesada constantemente por el eje político⁷.

De otro lado, el carácter pluripolítico del concejo municipal induce a pensar que éste es un lugar de confrontación de distintos intereses; en tanto los concejales se constituyen en los representantes de sectores sociales y se encuentran mediados por la fuerza política a la cual pertenecen. Es entonces que en ésta instancia se puede medir la confrontación de esos intereses representados⁸. De esta manera, para asumir la decisión de ejecutar determinadas cuestiones materiales que satisfagan las necesidades de la población, los concejales y sobre todo el Alcalde encuentran distintas presiones, tanto de las fuerzas políticas como de las sociales y cuando no, los criterios propios, lo cual configura al gobierno local como el espacio de conflicto donde confluyen intereses contrapuestos. Esta última dimensión si bien permite comprender como se ha operado, desde la redemocratización, el redimensionamiento de la política local, también resulta determinante en la orientación de las inversiones municipales.

Ahora bien, el que las ciudades estudiadas presenten una relativa similitud, en cuanto a las necesidades y carencias sobre todo de los sectores periféricos es en parte producto de la gestión segregativa y excluyente del período anterior a la redemocratización, así, la orientación de las inversiones no tuvieron una redistribución equitativa en el ámbito urbano. Durante este período las decisiones operativas respondían más al criterio exclusivo del

7 Ver Humberto Vargas, "Entre la Crisis y la Gestión Municipal", en Revista FORO, No 11, Bogotá, 1990.(a)

8 Humberto Vargas, op. cit.

Alcalde, debido a la condición de única autoridad municipal, salvo en algunos casos en los que se veía forzado a ceder sea por presión partidaria o de alguna organización barrial. Por otro lado, estas carencias también son el resultado de la multiplicación de instituciones especiales de carácter sectorial (descentralizadas o desconcentradas del gobierno nacional) en la prestación de servicios públicos que parcelaban el cumplimiento de atribuciones municipales dentro de un cuadro de descoordinación total. Situación que se debió a que el manejo de estas instituciones (entre las cuales se encuentra también la municipalidad) se hallaban revestidas de un carácter patrimonialista y/o autoritario, cuyo resultado se traducía en una suerte de control ciudadano y de acumulación política; de esta manera es que las instituciones del nivel local se constituían en reproductoras de la política nacional.

Bajo estas condiciones, la priorización de obras a ser realizadas en la gestión se debían a dos causas: la primera, a lograr el reconocimiento de la ciudadanía y en especial del sector dominante. La segunda, a la búsqueda de apoyo a su gestión, antes que a satisfacer las necesidades más sentidas de la población o a aquellas resultantes de la planificación urbana. De esta manera, la gestión se fue caracterizando por la ejecución de una enorme variedad de microproyectos visibles a los ojos del ciudadano común, tales como: pavimentación, pequeños mercados zonales, canchas multifuncionales y pequeñas áreas verdes; dejando de lado los macroproyectos. Este miniobrismo fue conformando un creciente déficit en los servicios colectivos urbanos, a lo cual habrá que sumar una casi total ausencia de políticas que tiendan a la satisfacción de necesidades sociales. Cuadros que han ido acrecentando la pobreza de y en la ciudad. Por otro lado y desde la óptica ciudadana, este obrismo de cumplimiento con la clientela y de reconocimiento a la autoridad del Alcalde, fue impregnando en la población y en especial en los sectores de menores ingresos económicos, una suerte de demandas reivindicativas cortoplacistas e improvisadas y a medir la capacidad de gestión en el obrismo de microproyectos visibles, como la pavimentación de una calle o la construcción de una cancha múltiple (basquet y volibol). Paralelamente y ante la escasez de recursos económicos, todos los proyectos macro se fueron dejando en manos del Gobierno Central y éste evidentemente muy poco pudo hacer⁹.

9 Las obras de captación de fuentes primarias de agua y la extensión de redes de agua y alcantarillado, son obras que demandan fuertes inversiones y las ciudades estudiadas es el servicio que tiene la menor cobertura.

Esta gestión, a la cabeza de un Alcalde omnipotente también se caracterizaba por el establecimiento de relaciones clientelares y de sometimiento al poder central. En el caso de la primera, el Alcalde para conseguir un cierto respaldo ciudadano debía realizar ciertas obras de beneficio colectivo, para lograr este propósito establecía una relación de beneficio mutuo con quienes deseaba obtener algún favor de la gestión, quienes, como contraprestación debían apoyar la gestión del Alcalde. En el segundo caso, para obtener los recursos económicos del gobierno central, el Alcalde debía establecer relaciones de sometimiento con el nivel nacional; es decir, que para obtener los recursos necesarios se veía obligado a una relación de carácter impositiva de intercambio de favor político ya sea mediante la ejecución de alguna obra o con la designación en un cargo al recomendado. Esta suerte de relación clientelar también fue una de las causas para el crecimiento de la burocracia municipal y por supuesto que entonces muy pocos recursos financieros le podían quedar para atender las cuantiosas necesidades urbanas insatisfechas. Esto se refleja en el creciente déficit financiero: los Alcaldes privilegiaron los gastos de funcionamiento sobre los de inversión.

3.1 Características comunes de la gestión municipal

Con la reforma municipal, se esperaba que la gestión sufriría modificaciones; sin embargo, como veremos más adelante, los cambios operados revelan, por su carácter parcial, una escasa o incipiente adecuación a las nuevas reglas que formalmente establece o permite la Ley Orgánica y menos aún, podrían constituir respuestas a la mayor o menor complejidad urbana. Para lo cual, partiremos indicando que a pesar de existir una cierta similitud en los insumos técnico-administrativos, de recursos tanto económicos como humanos, el criterio político puesto en la operabilidad de los planes y la forma de redistribución económica para la atención de las necesidades urbanas permite establecer la existencia de dos modelos de gestión municipal. Una mirada a estas similitudes permitirá señalar con mayor precisión las diferencias de estos modelos.

Estructura administrativa

Se entiende que para el cumplimiento de las atribuciones municipales transferidas, la estructura administrativa debía haber sufrido transformaciones; sin embargo, en los casos estudiados se ha podido constatar que si bien,

se han efectuado algunas modificaciones parciales emergentes; se tratan, entonces, de una adecuación a las necesidades de empleo partidario, en cumplimiento de aquel viejo -pero no olvidado- concepto de la institución pública como botín de guerra y, por lo tanto, la estructura municipal debe ser lo suficientemente elástica como para dar cabida a los nuevos empleos demandados por el partido gobernante. Los análisis efectuados a las estructuras administrativas determinan que se han incorporado departamentos y/o secciones, los cuales parecen más compartimientos estancos y ausentes de toda posibilidad de coordinación.

Por otro lado, la complejización que aparentan las estructuras administrativas se debe, generalmente a la creación de funciones desagregadas sin una razón funcional aparente, lo cual ha determinado el ensanchamiento en la base operativa-administrativa y que a su vez ha provocado el crecimiento burocrático municipal. Este incremento en parte responde, a la necesidad de cumplir con el compromiso de favor político, resultante de la relación clientelar, o bien a la distribución de cuotas de poder político acordado en la negociación interpartidaria necesaria para ganar el cargo de Alcalde. Esta situación, determina una persistencia en: el anacronismo de sistemas, en la ausencia de jerarquización y coordinación técnico funcional y en la pervivencia de un cierto poder que otorga la concentración de información en manos de un funcionario; es decir, que aún no han sido superados los síndromes que Lordello de Mello (1984) los tipificó tan acertadamente.

Los recursos humanos

En cuanto a los recursos humanos, las municipalidades de ciudades intermedias muestran una tendencia al crecimiento del empleo, sobre todo en el nivel administrativo y no así en el empleo operativo, el cual más bien parece decrecer o en todo caso a estancarse; menos en el departamento o dirección de obras públicas, por su ductilidad para la generación de empleo para la masa partidaria, sea mediante la incorporación del funcionario a las planillas o mediante contratos eventuales. De otro lado, en la cualificación del empleo, se ha encontrado que el sector profesional tiende a disminuir, lo cual constituye una de las causas en la escasa capacidad de gestión de las necesidades y en la ausencia de proyectos municipales, situación acuciante presentan las municipalidades pequeñas.

Otra característica común es la inseguridad del empleo municipal, cuya debilidad es resultado de la omisión de una carrera administrativa, del enganche político del empleo y del manejo patrimonialista ejercitado por los actores políticos. Por otra parte, el enganche del empleo como práctica tradicional en sustitución de una carrera funcionaria, condiciona a que el empleo sea resultado en primer lugar, de la relación clientelar establecida durante el proceso preelectoral y, en segundo lugar, a la necesidad de acumulación partidaria, antes que a políticas administrativas, o de cumplimiento con las atribuciones municipales o finalmente, antes que a la búsqueda de eficiencia y eficacia de la gestión municipal.

Los recursos económicos

La capacidad autónoma de recaudar e invertir recursos económicos establecidos en la Ley Orgánica, constituye un simple enunciado -explicado precedentemente- debido a que en la realidad, la autonomía municipal se encuentra vulnerada por las políticas económicas asumidas por el gobierno central, las cuales, a su vez, determinan una supeditación de los ingresos tributarios a la Ley de Reforma de 1986. Dicha Ley ha sido concebida dentro del modelo neoliberal de la Nueva Política Económica, asumida por el gobierno central el mismo año en que se redemocratizaban los gobiernos municipales. Desde la óptica municipal, dicha Ley determina: la eliminación de la capacidad recaudadora del gobierno local, la supresión de las subvenciones, el incremento de la masa de contribuyentes; y por otro lado, establece un régimen de coparticipación municipal de un 10% de lo recaudado¹⁰ y el gobierno nacional se beneficia con el 75%, el saldo beneficia a la Universidad local (5%) y a la Corporación de Desarrollo Regional (10%). Es decir, que la lógica impuesta por el Modelo Económico se basa en la obtención de un mayor ingreso fiscal mediante el sistema tributario, para lo cual, aplica un control directo sobre la recaudación.

Según los estudios de caso, se ha podido observar que dicha Ley contrariamente a lo que se esperaba y sobre todo a lo que se enunciaba, no ha mejorado sustantivamente los ingresos municipales. Los datos empíricos

10 En el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles, luego de negociaciones los gobiernos municipales han podido introducir modificaciones en la reglamentación, recibiendo en consecuencia un mayor porcentaje en favor de las municipalidades. Modificación que no es controlada por muchos gobiernos municipales y en especial por los pequeños.

evidencian un crecimiento de los ingresos en 1986 los cuales se debieron fundamentalmente a la regularización tributaria aplicada ese año por el gobierno nacional¹¹; sin embargo, los ingresos tributarios de 1988 recién llegan a aproximarse al nivel de ingresos de 1981 (tomando este año como base 100). Esta situación de disminución de los ingresos se debe, entre otras, a tres causas: la primera, al proceso hiperinflacionario que vivió el país desde 1980 hasta 1985; la segunda, a que en 1986 la Ley de Reforma Tributaria permitió captar una mayor masa monetaria y finalmente, a que en los tres últimos años la recesión, en términos reales, ha provocado una disminución del ingreso de la población y consecuentemente se redujo la capacidad para el pago impositivo.

Las otras fuentes de ingresos municipales importantes, constituyen los no tributarios (tasas, patentes), sobre los cuales el gobierno municipal sí tiene capacidad para establecer valores. En segundo orden, los ingresos que puedan captarse mediante la adquisición de créditos públicos, se encuentra supeditada no sólo a la capacidad de endeudamiento municipal, sino fundamentalmente a la política de austeridad nacional sancionada por el gobierno central.

Vista así la capacidad económica, es de entender que el gobierno local no pueda asumir políticas financieras como instrumento de la planificación urbana y por otro lado se impermeabiliza a las demandas sociales sobre incrementos tributarios y sobre la atención a las macronecesidades, debido a su baja recaudación. Estos límites a la capacidad de gestión motivan a los gobiernos municipales a no cumplir con las atribuciones formalmente asignadas y como consecuencia de ello y la incapacidad financiera, se produce un mayor ensanchamiento de la brecha entre las necesidades urbanas y los recursos económicos municipales.

Los aspectos anteriormente señalados, habíamos dicho que son comunes a cualquier modelo de gestión municipal; sin embargo, dentro de estos límites se ha podido establecer, en los estudios de caso la existencia de dos modelos de gestión municipal relativamente diferenciados. Diferenciación basada más en la utilización de los recursos disponibles y las relaciones sostenidas con la sociedad civil. Uno de los modelos que llamaremos tradicional,

11 La regularización impositiva, establece que los contribuyentes en mora pueden cancelar sus impuestos sin multas ni recargos.

corresponde a las ciudades de Cochabamba y Montero, debido a la persistencia de prácticas de la gestión existente antes de la reforma (descrito precedentemente). El otro modelo, que llamamos de transición democrática, por haberse encontrado modificaciones en la relación sociedad civil-Estado y se inscriben en una concepción más democrática de gestión municipal, fue encontrado en la ciudad de Sucre. Aunque no constituye un modelo corriente a los municipios del país, resulta relevante en cuanto a las posibilidades de romper con viejas costumbres y tradiciones en la gestión del gobierno local.

3.2 El modelo tradicional

En este modelo, adquieren mayor importancia las obras destinadas a mejorar las condiciones materiales de la ciudad, tales como las de infraestructura vial, en segundo término se encuentran las de equipamiento de uso colectivo (en especial mercados zonales). Las obras de infraestructura básica de agua y alcantarillado al no ser del dominio municipal¹² -pese a la escasa cobertura que tienen- no reciben del gobierno local una adecuada atención mediante políticas que tiendan a disminuir los déficits o a mejorar el servicio o finalmente a políticas que tiendan a favorecer el acceso de los sectores con menores ingresos económicos. Un análisis más detallado de los planes operativos permite afirmar que existe una proliferación de obras micro y una ausencia casi total de proyectos macro; estos últimos, son generalmente encarados por el gobierno central mediante sus representaciones o empresas del nivel local, tal el caso de los servicios de agua y alcantarillado, que en los proyectos de fuentes primarias de producción de agua y/o en el tendido de redes demandan grandes inversiones.

Generalmente se ha sostenido que las obras ejecutadas directamente por la municipalidad responden a políticas que tiendan a favorecer a los sectores de mayores ingresos o a aquellos que tienen un mayor peso en las decisiones (manejo de redes de poder económico y político). Sin embargo, desde la democratización se ha podido ver (por lo menos en los estudios de caso) un cambio de actitud de los gobernantes ya que las obras responden más a captar el voto electoral y/o a lograr una acumulación partidaria y en un

12 Las empresas de agua y alcantarillado o son empresas descentralizadas o de carácter cooperativo. En el primer caso el Alcalde es Presidente de su Directorio y en el segundo es un socio más.

segundo término parecen responder a la imagen "de ciudad moderna" que ostentan los gobernantes -el Alcalde y el concejo-. Este imagen de ciudad responde por cierto a la que posee el bloque de poder, la cual se extiende a casi todos los sectores de la sociedad.

De ésta manera han logrado internalizar en el ciudadano común el concepto simplista, de que una buena administración del gobierno municipal debe medírsela por la cantidad de obras, importándole muy poco, la calidad o el que ellas sean resultado de una priorización derivada de la planificación o de las políticas urbanas y menos aún sean concebidas como respuesta a las necesidades más sentidas de la población.

De otro lado, las obras realizadas con "participación" de vecinos normalmente responden a los mismos intereses señalados precedentemente; sin embargo bajo el rótulo de "participación" los planes operativos presentan una larga lista de satisfactores a micronecesidades urbanas de soporte material. Esta larga lista generalmente sobrepasa tanto la capacidad de recursos técnicos y financieros municipales (la ejecución real se aproxima al 30% de lo programado); su incorporación parece responder más al interés de ofertar la conclusión de las obras a cambio del voto político, de tal manera que así el Alcalde puede garantizar su reelección.

Las obras encaradas con el aporte del Gobierno Central a través del F.S.E.¹³, además de permitir un mejoramiento urbano tiene también el propósito de apoyar al sector privado (el cual se beneficia con el porcentaje de utilidad establecido); sin embargo, también constituye un indicador de la capacidad municipal en la generación de proyectos, lo cual a su vez puede ser el resultado de un mayor empleo profesional. Este programa al exigir que el gobierno local aporte un porcentaje del financiamiento limita la cantidad de obras a ser ejecutadas, lo cual relativiza la capacidad de los recursos municipales.

Ahora bien, con la puesta en escena del Concejo Municipal y por su carácter pluripolítico se esperaba que el modelo de gestión tradicional sufriera

13 El Fondo Social de Emergencia (FSE), es una entidad creada por el Gobierno Nacional que bajo principio de disminuir el desempleo otorga financiamiento para la ejecución de obras de interés colectivo; los recursos financieros fundamentalmente son provenientes de donaciones otorgadas por gobiernos externos.

algunas modificaciones; sin embargo, por los estudios de caso se ha llegado a observar que aún a pesar de ese pluripolitismo del concejo, las prácticas de clientela pesan más que la confrontación de intereses sociales que se supone representan los diferentes concejales. Así, la aprobación de la gestión anual privilegia más la distribución de cuotas tanto para el cumplimiento clientelar como los pactos de poder negociados al interior del concejo por sobre los intereses públicos. Esta negociación política, en parte, es determinante para que este modelo se caracterice por una debilidad representativa.

Visto así, el modelo sigue los patrones anteriores de manejo patrimonialista, clientelar y excluyente, subordinando las necesidades -cada vez más crecientes- a objetivos de reproducción política y de monopolio partidario en la conducción del gobierno local; modelo que evidentemente debía diferenciarse del anterior por la incorporación de la democracia local, el surgimiento de nuevos actores políticos y la autonomía municipal.

De otro lado, la preponderancia de una gestión improvisada y cortoplacista que deriva en un micro-obrismo, ha logrado implantar un modelo de gestión en el que los sectores de menores recursos se ven impulsados a establecer la subordinación de sus necesidades a las relaciones de clientela política y por otro lado, las demandas tienen una tendencia a la reivindicación inmediatista. Esta situación, en cierta forma, responde también al corto período de mandato (dos años) tanto del Alcalde como de los concejales.

Finalmente, la participación se constituye en una palabra vana y hueca, relleno del discurso político. Todos los partidos, sean de derecha o de izquierda, prometen una participación ciudadana como el instrumento que vigorizaría la gestión municipal; sin embargo, en la realidad las cosas no llegan a ser así, la "participación" se reduce al aporte en dinero o en mano de obra; para la ejecución de una obra de beneficio colectivo que generalmente es decidida en función de la acumulación partidaria o de cumplimiento con las clientelas. Por ello, la participación ciudadana es la gran ausente en este modelo de gestión municipal.

3.3 El modelo de transición democrática

En la ciudad de Sucre, se viene intentando aplicar un modelo diferente de gestión. Si bien el mismo no es común a los municipios del país; sin embargo,

permite mostrar que aún con los límites formales y comunes al resto de gobiernos locales, existen posibilidades de utilizar de manera distinta aquellos insumos señalados precedentemente, con una tendencia a lograr una gestión más democrática.

A partir de 1987, la ciudad de Sucre es escenario de transformaciones en el modelo de gestión municipal. En dicho año la Izquierda Unida (IU)¹⁴ se hizo cargo del aparato ejecutivo (Alcaldía) al ser designado Alcalde un miembro de dicho partido, mediado por una alianza con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) -hoy en función de gobierno en alianza con la ADN-, como forma de contrarrestar la coalición de los partidos que controlaban el gobierno nacional (MNR y ADN) de ése entonces.

La participación ciudadana en la gestión municipal fue uno de los postulados centrales del programa de la IU. Esta participación ha sido posible desde 1988 mediante el funcionamiento de cinco Talleres Municipales de Planificación, los cuales funcionan en forma desconcentrada del aparato municipal y con el objetivo de lograr un mayor acercamiento del gobierno local a la sociedad y en especial a los sectores de menores ingresos.

Esta es una primera experiencia en el país de profundización de la democracia local, en la medida en que se ha puesto en funcionamiento un mecanismo o un canal de participación de la población en la toma de decisiones sobre asuntos de interés urbano. Cada Taller funciona en un local asignado por la misma comunidad y se encuentra conformado por un Consejo Zonal en el cual participan cinco pobladores elegidos democráticamente en los barrios de intervención¹⁵ y por el equipo de profesionales y técnicos (un arquitecto, un dibujante, un topógrafo, un técnico inspector y una secretaria) designados por la municipalidad. Estos talleres además de atender las necesidades técnico-legales y de elaborar diseños participativos para equipamientos de uso colectivo zonales, tienen la capacidad de priorizar las obras a ser implementadas por el gobierno local, durante cada gestión anual.

14 Partido político que aglutinó a una mayoría de los partidos de izquierda, con una presencia mayoritaria del Movimiento Bolivia Libre (MBL) -fracción del MIR-.

15 Las cinco zonas de intervención de cada Taller han sido definidas con participación de la Federación de Juntas Vecinales, máximo organismo de representación barrial.

La formación de Consejos Zonales, responde a las cinco zonas de intervención establecidas y su conformación es resultado de una concertación entre vecinos y municipalidad. Cada Consejo debido a su autonomía ha establecido estructuras de funcionamiento con base a los requerimientos propios de cada zona. Cada Consejo Zonal debía elaborar un diagnóstico de las necesidades y para ello, participaron las diferentes juntas vecinales involucradas en la zona urbana de intervención, diagnóstico que posteriormente debía someterse a una asamblea de vecinos para su aprobación.

Ahora bien, el funcionamiento de estos Talleres le ha dado posibilidades al gobierno local de efectuar avances significativos en relación al modelo anterior, tanto en términos políticos, como en términos funcionales. En los primeros, al haber puesto más cercano al Estado de la sociedad y al hacerlos partícipes en la toma de decisiones ha logrado eliminar las relaciones clientelares y de acumulación partidaria y, así, ese electorado cautivo del anterior modelo no precisará del intercambio de favores para obtener atención y/o satisfactores a sus necesidades. Esta situación si consigue ser internalizada por los diferentes sectores sociales logrará modificaciones profundas en la cultura política local; por lo menos esa parece ser la tendencia.

De otro lado, los sectores anteriormente hegemónicos han ido perdiendo espacios de poder, ya no parece bastar el teléfono para obtener atención a su demanda -antes un telefonazo era más importante que una marcha popular-, hoy deben acudir al Taller de su Zona para recibir un tratamiento democrático en función a las necesidades debidamente priorizadas por los propios pobladores. Este modelo de gestión, también le permite al gobierno local efectuar una redistribución económica más equilibrada, debido a que las mayores demandas indudablemente corresponden a las zonas urbanas desatendidas por las anteriores gestiones. Finalmente las pugnas por las cuotas de poder y de cumplimiento con la clientela propias del Concejo, del modelo anterior, durante la aprobación del plan operativo anual, han desaparecido, pues a los concejales les resulta difícil incorporar la negociación de cuotas de poder debido a la priorización efectuadas en los Consejos Zonales de los Talleres.

En lo funcional, este modelo ha permitido ampliar la capacidad municipal sin burocratizar el ya pesado aparato municipal, así como también ha ampliado la capacidad de sus recursos financieros destinados a la producción

de bienes urbanos, mediante la participación ciudadana, en especial en las zonas periféricas donde se han establecido sistemas Mink'a Kuna¹⁶ de trabajo.

Sin embargo, como todo proceso nuevo, éste también confronta una serie de dificultades. El funcionamiento desconcentrado de los Talleres no le permite avanzar más allá de las pocas funciones asignadas. En principio porque no se trata de un proceso de descentralización y porque los Consejos Zonales no tienen capacidad decisional, sus resoluciones sólo llegan a definir prioridades y a cooperar en las soluciones técnico-legales de los vecinos. El Concejo Municipal mantiene el poder decisional en la ejecución de obras, sin que ello suponga el despojarse de éste poder decisional. En cuanto a otros problemas o necesidades, los pobladores aún deben acudir al pesado aparato municipal debido a los límites que tiene el equipo de funcionarios municipales.

Una gran debilidad de los Talleres, es que estos aún no forman parte de la estructura formal municipal. Se encuentran funcionando como unidades desconcentradas de la Dirección de Desarrollo Urbano, lo cual no les permite adquirir mayor estabilidad. Peor aún cuando la municipalidad de Sucre no dispone de un equipo dedicado a la planificación urbana, sólo cuentan con un plano regulador efectuado en 1984 rebasado por la propia dinámica local. Ante esta situación y dada la ausencia de un ente coordinador, los Talleres se ven impulsados a ejecutar microproyectos puntuales y desarticulados de un desarrollo urbano, provocando que el modelo se caracterice por un "mini-obrismo"¹⁷. De otro lado, los Consejos Zonales no forman parte de los espacios decisionales, por ejemplo en el Concejo Municipal sólo tienen a un concejal de representante, lo que les otorga un voto en el nivel decisional. Este es otro aspecto que otorga una enorme debilidad al modelo. Sin embargo, así como vienen funcionando no tendrán problemas, debido a que la hegemonía del Concejo se encuentra en manos del partido político (MBL)

16 Mink'a Kuna, es una forma de trabajo comunitario bajo el principio de solidaridad, rescatada de viejas prácticas culturales andinas, en las cuales no existe la contraprestación monetaria.

17 Aunque, diferente al modelo tradicional en tanto que éste tiene un procedimiento distinto debido a la participación de los pobladores en los Talleres.

que implementó el funcionamiento de estos Talleres. Acá la pregunta ¿qué pasará con el modelo en caso de variar la composición de fuerzas políticas?, no tiene una respuesta que afirme la continuidad, en tanto no sea una cuestión formalmente estructurada, salvo que exista una demanda social comprometida con el modelo y exija su continuidad, lo cual es muy probable.

Una cuestión importante de este modelo, es que el gobierno municipal ha intervenido en programas sociales, que de acuerdo a la ley salen de su competencia, por ejemplo en atención a la salud, a la educación, en las zonas periféricas y carentes de la atención que debía brindar la institución local de representación del Gobierno Central; también ha logrado llevar a cabo programas conjuntos de infraestructura de agua y alcantarillado con la Empresa descentralizada del Gobierno Central responsable de estos servicios. Así también ha logrado coordinar mejor que en el otro modelo el servicio de energía eléctrica, a pesar de que este servicio es privado (cooperativo). Esta ampliación de su capacidad de gestión ha sido posible gracias a la participación efectiva de la población en los Talleres Municipales de Planificación Popular.

Aunque este modelo, difiere significativamente del modelo tradicional, aún mantiene rasgos de aquel. Por ejemplo, su estructura administrativa denota los mismos defectos e inadecuaciones; en lo que respecta al personal, el enganche del empleo político, la subutilización de funcionarios, y la ausencia de profesionalismo son elementos también comunes; es decir; que aún la clase política no ha podido liberarse del típico comportamiento del manejo patrimonialista institucional, de cumplimiento con la clientela como medios para la acumulación partidaria y la subsecuente hegemonización política en el poder local. En cuanto a los recursos económicos, estos son también insuficientes en relación a las necesidades urbanas y pese al intento de los Talleres, aún pesa bastante los gastos de funcionamiento frente a los de inversión y por los defectos de la estructura administrativa, ésta escasa economía no es eficientemente utilizada para mejorar las condiciones de vida urbana. Sin embargo, los sectores más carenciados han sido los que mayor atención han tenido del modelo, precisamente por la implantación de los Talleres y hoy la ciudad de Sucre tiene una imagen de mayor equilibrio en las inversiones municipales lo cual ha permitido que sectores más desatendidos tengan hoy relativas mejoras en las condiciones de vida urbana.

4. Los actores y la gestión municipal

En el país existe un proceso de verdadera crisis a nivel de las organizaciones sociales, sobre todo a nivel local. Por una parte los partidos políticos recién en los últimos años han iniciado su proceso de adaptación a la democracia representativa incorporando en su práctica la formación de candidatos locales, la realización de campañas electorales y todo lo que estas implican, la formulación de programas coherentes de gobierno local, y con ello la necesidad de conocer sus regiones, en fin, una práctica política a la que no todos acceden, en gran medida por el costo económico que esto supone. Entonces hay una suerte de segregación en las "batallas" electorales, sobre todo en las ciudades más pequeñas, por que la visión de los partidos aún apunta a su legitimidad a nivel nacional. Es casi un hecho que las elecciones locales son ganadas gracias al peso de los candidatos y no tanto al partido que los sostiene, por ello hay una búsqueda permanente de los partidos en cada ciudad, de figuras simbólicas como cabeza de fórmula política (aunque no pertenezcan a esos partidos). Esto nos demuestra la prevalencia del caudillismo político local en las distintas ciudades.

De otro lado, el Alcalde no es un simple administrador del aparato municipal, también es un político y por ello para poder realizar su plan de obras debe necesariamente negociar con los concejales y en todo caso la negociación estará circunscrita en la distribución de cuotas que permitan a ambos el cumplimiento con la clientela, esta negociación abarca no sólo a los representantes de oposición sino también a quienes lo apoyaron para su elección. Esta conducta de la sociedad política, más notoria en el modelo tradicional desplaza las necesidades de la población a un segundo plano privilegiando los intereses de acumulación partidaria. En general se ha visto que aún es bastante común que los actores políticos tengan una lógica de mantener el control sobre la población mediante la aplicación de un modelo clientelístico.

Los sectores populares, hoy enfrentan un debilitamiento de sus organizaciones sociales representativas las cuales han perdido capacidad de negociación y presión claramente manifestadas por sus acciones contestatarias durante los procesos de dictadura del poder. Esto, los sitúa frente a dos alternativas, o someterse al control secular de los partidos mediante la subordinación a las redes clientelares o a buscar formas autogestionarias en la resolución a sus necesidades de mejores condiciones de vida.

Y por otra parte, la desarticulación de los movimientos sociales en general, nos hace pensar en un proceso donde lo viejo se desvanece y lo nuevo aún no llega a nacer. Por ello nos parece importante rescatar la experiencia del modelo de la ciudad de Sucre, donde en un impulso recíproco, técnicos municipales y organizaciones de pobladores buscan sacar adelante un proyecto común de participación democrática que además tiene una identidad colectiva, y no desaparece en la demanda individual sin rostro de los pobladores que acuden al gobierno municipal a reclamar solución a sus problemas.

5. Un modelo de gestión democrática

Pensar en un modelo democrático de gestión municipal, es pensar en la necesidad de establecer un método democrático. Según Bobbio (1986), el método democrático es aquel que permite la realización del máximo de libertad en la esfera de la vida política. La libertad a la cual se refiere Bobbio, es aquella que permite no sólo el consenso sino también el disenso de un sistema democrático que garantice la existencia de una pluralidad de grupos políticos. Este método democrático debe, por otro lado, garantizar la realización de la autonomía mediante la cual se ejerce un sistema de poderes múltiples. Entendiendo así el método democrático, la gestión municipal democrática debe estar entonces sustentada por dos componentes, el primero, es que las decisiones que interesan a la colectividad deben ser asumidas por los miembros de la misma, consecuentemente se establece la necesidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones. El segundo componente es que el sistema político debe privilegiar la democracia de base como complementación de la democracia representativa, entendiendo que éste es un proceso de respeto y fomento a la autonomía de las organizaciones de base.

Un modelo democrático de gestión municipal debe estar basado cuando menos en dos objetivos: en la distribución con equidad y justicia de los servicios públicos y en que la orientación del gasto debe fundamentalmente estar dirigida hacia la satisfacción de las necesidades de mejorar las condiciones de vida urbana y en especial hacia aquellas que presentan los sectores de menores ingresos económicos; en otros términos debe privilegiar los gastos de inversión sobre los de funcionamiento, y debe orientar los recursos hacia los sectores menos favorecidos.

Para el logro de estos objetivos, es necesario concebir modificaciones institucionales. En consecuencia, los cambios que se irán proponiendo se encuentran enmarcados en el marco normativo vigente y buscan modificar el modelo actual de gestión municipal y reforzar el modelo de Sucre.

Partiremos señalando que las competencias del gobierno local deben ser resultado no sólo de la mayor o menor complejidad urbana y por tanto de recursos financieros, sino también de una diferenciación clara de exclusividad entre los diferentes niveles de la estructura del Estado. Deben eliminarse aquellas competencias de las agencias de representación local del Gobierno Nacional y que son de responsabilidad exclusiva del ámbito municipal. Este cambio responde al cumplimiento de ese rol protagónico en el mantenimiento y producción de la ciudad que la legislación le confiere; de esta manera, los diferentes agentes que intervienen en la gestión urbana deberán por lo menos coordinar cuando no, supeditar sus acciones locales con el gobierno municipal y con las políticas urbanas determinadas por este órgano.

La autonomía municipal, debe ser entendida como la capacidad de asumir políticas locales de beneficio colectivo, dentro de un marco de relación horizontal y de estrecha coordinación con el Gobierno Central. Por otro lado, bajo el principio de que una política urbana necesariamente debe integrar una política económica, la autonomía económica debe ampliar su alcance a la posibilidad de que el gobierno local asuma cierta capacidad legislativa en materia fiscal en aquellos asuntos que son de interés local; esta dimensión dará luz verde a que el gobierno municipal utilice las políticas fiscales como un instrumento más de la planificación del desarrollo urbano.

Por otro lado, las instituciones de servicios públicos también deben supeditarse a las políticas municipales. La gestión de estas instituciones debe responder al modelo de planificación local. Por otro lado, también deben democratizarse, esto es, establecer canales de participación ciudadana en la toma de decisiones. Las políticas tarifarias de los servicios públicos deben ser responsabilidad del gobierno local. Este traspaso significará que el gobierno municipal al fijar los valores tarifarios deberá conjugar entre la accesibilidad de la población al servicio, cuyo interés representa el gobierno local y las necesidades de crecimiento del servicio cuyo logro es también un interés común, de la institución y de la sociedad.

Finalmente, estos cambios demandan la necesidad de readecuar la estructura municipal a las nuevas condiciones; la eficacia de la gestión municipal pasa

necesariamente por una calidad y esa adecuación de los instrumentos municipales; al mismo tiempo, se trata de lograr aquello que sostiene D. Lordello (1984), cuando dice que "modernización no es cuestión de métodos y procesos técnicos y/o administrativos, sino que se hace referencia a criterios de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos y de equidad y justicia en la distribución". Esto determina que una estructura institucional debe necesariamente contener una verticalidad y una horizontalidad en la toma de decisiones, ello a fin de descargar decisiones que hoy pesan excesivamente en la labor administrativa del Alcalde. Otra incorporación necesaria es la constitución de canales permanentes de información pública abierta a los ciudadanos y de participación (de ella se hablará más adelante).

En cuanto a recursos humanos, los gobiernos municipales deben eliminar el enganche político del cargo y establecer políticas en el empleo municipal, así como políticas de desarrollo administrativo, de manera que se dé una seguridad laboral mediante la instauración de la carrera administrativa y la búsqueda de la mayor profesionalización y tecnificación. Sin lugar a dudas, que esta puede ser resultado de impulsar la reivindicación de una carrera funcionaria con participación de los empleados municipales; esta medida busca superar el adormecimiento y sometimiento del funcionario municipal a las relaciones de clientela política.

La gestión de las necesidades urbanas de Sucre -aún con sus debilidades-, constituye un buen ejemplo sobre como utilizar los resquicios de la legislación que permita concebir los productos como un fin y no como un medio, lo cual supone una modificación en la conducta de los actores políticos. La vieja ideología del aparato público como instrumento de acumulación y patrimonio partidario debe dar paso a una subordinación política a los intereses de prestar servicio público, a la producción de satisfactores de las necesidades de los sectores más necesitados y al cumplimiento del rol municipal en la producción y mantenimiento de la ciudad. La planificación debe ser democrática, integral y flexible y debe combinarse con una capacidad de negociación política, en conclusión, la planificación debe ser entendida como un proceso, el cual va paralelo a la dinámica social.

Estas concepciones postulan algunos cambios en la legislación como: la ampliación del término de mandato de las autoridades municipales. "Dos

años”, imprimen una gestión cortoplacista e improvisada de las necesidades y alejada de la planificación. El catastro urbano debe ser entendido como un instrumento que alimente la planificación, en consecuencia debe ser una atribución exclusiva del ámbito municipal (pese a la legislación, en algunos municipios aún es ejercida por el Gobierno Central). El establecimiento de canales de participación ciudadana que normen la capacidad de intervención de la población en la toma de decisiones, en la ejecución, evaluación y fiscalización de la gestión, superando las debilidades del modelo participativo de Sucre. Así la población debe tener canales en los diferentes aparatos municipales, como en las comisiones del Concejo Municipal, a las cuales se les debe otorgar de cierta capacidad decisional, superando la actual concepción “recomendativa”.

La participación ciudadana en asuntos de interés público es un dinamizador de la gestión y por lo tanto, no debe entenderse que elimina la capacidad decisional de los representantes (del Concejo) quienes deben siempre conservar su nivel último de decisión. Como sostiene M. Castells (1988), si el nivel decisional fuese transferido íntegramente a los niveles de participación ciudadana se generaría un conflicto entre la democracia de base y la democracia representativa, por ello es que la participación en la toma de decisiones debe ser de voz pero no de voto.

Esta democratización de la gestión precisa ser extendida a las entidades responsables de la prestación de servicios públicos, entendiendo que éstas tienen una alta capacidad de incidir sobre la realidad y la más de las veces técnicos y políticos no conocen muy bien sobre el proceso social que se incide en el momento de tomar decisiones.

Volcando los ojos hacia los actores sociales y políticos, un modelo democrático de gestión municipal cuya base sea la participación, la distribución con equidad y, el respeto y fomento a las organizaciones de base, requiere que “las acciones se deben tomar en el marco de un proyecto alternativo más global que la mera satisfacción de necesidades básicas” Coraggio (1989); lo cual nos hace pensar en la necesidad de asegurar una base social que lo sustente y le otorgue contenidos.

Las organizaciones sociales hoy dispersas y adormecidas en estrategias individuales de sobrevivencia deben ser capaces de recuperar sus niveles organizativos en una doble perspectiva, en la participación en asuntos de interés colectivo y en la eliminación de la condición de prisioneros de las

relaciones de clientela. Estas dos dimensiones plantean la necesidad de incrementar sus prácticas participativas en los canales institucionalizados o no, como puede ser mediante la re-creación del sentimiento colectivo de la Mink'a Kuna como práctica de socialización directa.

Finalmente, pensar en una gestión municipal democrática es poner en paralelo al pensamiento de la Ciudad Democrática de A. Rodríguez (1984), cuando sostiene que: "pensar en una ciudad democrática es pensar en un modo de habitar, de participar, de construir, de crear, de vivir, de imaginar la ciudad, el escenario urbano, de imaginar y crear nuevas formas del espacio". En este sentido, resulta comprensible que el poblador de menores ingresos económicos exprese "las cosas están cambiando, ahora no necesito más de la mano de un padrino para ir a la Alcaldía" (expresión de un dirigente barrial de Sucre).

Bibliografía

- BOBBIO, Norberto: "¿Qué es Socialismo?", Plaza Janes, Editores Barcelona, 1986.
- BORJA, Jordi: "Dimensiones Teóricas, Problemas y Perspectivas de la descentralización del Estado", en J.Borja, T.Valdez, H.Pozo y E.Morales, "Descentralización del Estado", ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- CASTELLS, Manuel: "Crisis urbana estado y participación popular", Colegio de Arquitectos, Cochabamba, 1988.
- CORAGGIO, José Luis: "Descentralización y Poder Local", Textos de CIUDAD No 11, Quito, 1989.
- "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", Textos de CIUDAD No 11, Quito, 1989.
- LASERNA, Roberto, (comp): "Crisis, Democracia y Conflicto Social" Ediciones CERES, Cochabamba, 1985.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo: "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVIII, No 66, México, 1983.
- RODRIGUEZ, Alfredo: "Por una Ciudad Democrática", Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1984.
- VÁRGAS, Humberto: "El Municipio y la Organización del Estado en Bolivia", en Medio Ambiente y Urbanización, No 28, Buenos Aires, 1989.(a)
- "Entre la Crisis y la Gestión Municipal", en Revista FORO, No 11, Bogotá, 1990.(a)
- "Las Reformas Municipales y la Capacidad de Gestión", Ponencia presentada al Seminario SUR-CEPAL sobre Municipios en Ciudades Intermedias, Santiago de Chile, 1989.(b)
- Vargas, H., S. Vega, M.T. Zegada, A. Rivera y J. Garrido: "Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias en América Latina. El caso de Cochabamba y Montero", Mimeo, 1989.(c)
- Vargas, H., S. Vega, M.T. Zegada y J. Garrido: "Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias en América Latina. El caso de Sucre", Mimeo, 1990.(b)