

# **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 Pérez, 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. Pérez, 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:<br>"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:<br>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 |

## PRESENTACION

***Viejo escenario, nuevos autores***, el libro que ahora sale a la luz, es uno de los múltiples resultados de un intenso trabajo colectivo, colaborativo, del "Grupo de Trabajo sobre los Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias en América Latina", que se ocupó durante dos años de analizar la problemática de los gobiernos locales de veinte y un ciudades de la región.

El propósito de la investigación fue el de dar cuenta de las potencialidades y limitaciones de los municipios de estas ciudades para atender las demandas de sus ciudadanos y del crecimiento urbano, en un ambiente en el cual el escenario municipal parece obsoleto -pero sujeto a presiones de cambio- y en donde los actores sociales urbanos latinoamericanos pugnan por renovarse.

El énfasis que ponen los trabajos que aquí se presentan está en aquello que se refiere a los "cuellos de botella" que enfrentan los municipios, cuando se requiere democratizar la gestión de la ciudad y transformar viejas prácticas de manejo de los problemas urbanos.

Actualmente, los gobiernos locales de nuestras ciudades -los municipios- se mueven en un contexto en el que soplan vientos y tendencias de modernización, descentralización, búsqueda de eficiencia y privatización -como lemas en sí y para sí- pero, al mismo tiempo, en un ambiente en el que se observa una constante preocupación de ciertos sectores por lograr desarrollar y consolidar formas de participación y de profundización de la democracia en el ámbito de la sociedad local urbana para la gestión de la ciudad, para la conducción de la sociedad.

Los autores de este libro -Luis Chirinos (CIDAP, Lima), Claudia Minoliti y Pedro Pérez (IIED-AL, Buenos Aires), Humberto Vargas (CERES-Cochabamba), Patricio Velarde (CIUDAD, Quito), Fabio Velásquez (FORO, Cali), y Darío Vergara (SUR, Santiago)-, estudian los procesos particulares que ocurren, en este contexto, en centros urbanos intermedios de nuestro continente, en los casos de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile. Se trata de una compilación que de hecho servirá de referencia para adentrarse en las particularidades de los procesos urbanos latinoamericanos.

Los textos que aquí se presentan fueron discutidos en un Seminario que realizó el Grupo de Trabajo en Santo Domingo de los Colorados, Ecuador, en Junio de 1990. Oportunidad en la que tanto los miembros de los equipos de investigación cuanto los participantes ecuatorianos, tuvimos la ocasión de compartir hallazgos y experiencias planteadas en aquella jornada. Para la realización del referido evento contamos con la colaboración y auspicio del I. Municipio de Santo Domingo de los Colorados, del Colegio de Arquitectos del Ecuador-Delegación Santo Domingo, del Grupo de Trabajo "Deuda Externa y Desarrollo", de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

Ahora, que ha concluido una primera fase del trabajo del Grupo, no podemos menos que agradecer la comprensión y el apoyo brindado por el CIID en la realización de la investigación. Especial reconocimiento debemos hacer a Francois Belisle, Luc Mougeot, Pierre Archambault, Yvonne Riaño y Clara Torres, sin cuya colaboración, estímulos y exigencias no habría sido posible avanzar. Estos reconocimientos también hacemos extensivos a Henry Pease García, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer y Pedro Santana quienes acompañaron el proceso de investigación con valiosos comentarios y sugerencias.

En el caso de esta publicación, queremos consignar nuestro reconocimiento a Anita García, responsable de las ediciones de CIUDAD, por la paciente dedicación para la producción de este libro.

Diego Carrión M  
Director del Centro de Investigación CIUDAD  
Quito, Junio de 1991

## **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**

La participación política es hoy en día un tema que aparece en un lugar privilegiado en la agenda de la Ciencias Sociales y Políticas en toda América Latina, así como en la de los partidos políticos que intervienen en la escena municipal. Ello no es de extrañar dada la reciente coyuntura política en la región. En efecto, la participación aparece tematizada en un contexto de redemocratización de nuestras sociedades, con énfasis particular en los Gobiernos Locales en la medida que éstos constituyen piezas estratégicas en dichos procesos. Pero también y fundamentalmente por el surgimiento de cada vez más vigorosos y fuertes movimientos sociales urbanos que, crecientemente incorporan a sus luchas reivindicativas, demandas de mayor participación política.

El tema parece haber inundado el espacio político social de la sociedad: es incluido como pieza fundamental en las estrategias de aplicación de los planes de desarrollo surgidos desde el Estado; por cierto, es punto clave en los planes de acción de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo. No sin razón puede decirse que el discurso participativo, ha alcanzado un alto nivel de legitimidad social y política. Ello es también una

---

<sup>1</sup> Investigador del CIDAP, Lima-Perú.

reacción a las experiencias de participación desarrolladas en el pasado, la mayoría de las cuales provinieron del Estado -especialmente Gobiernos Centrales- y que terminaron en estruendosos fracasos, no sólo por su ineficacia, sino porque se relevaron como mecanismos de "coartada" (Borja, 1988, p. 27), con un evidente objetivo de manipulación y control de los sectores populares. Estas experiencias han sido calificadas como "seudo-participación" (Pateman, 1970).

La discusión sobre la participación ha reeditado, de otro lado, la vieja y clásica dicotomía de la teoría política democrático-liberal: la tensión entre la Democracia Representativa y la Democracia Directa. Este debate está también presente en la discusión científica y política de América Latina, cada vez planteándose en términos más complejos y con creciente nivel de antagonismo. El punto neurálgico del debate se ubica hoy en la problemática de los Gobiernos Locales.

Este artículo se ubica en el centro de esa discusión y quiere aportar a ella desde la perspectiva de los Gobiernos Locales en las ciudades intermedias del Perú. Da cuenta por tanto, de los resultados de una investigación realizada en tres Municipalidades en las ciudades de Arequipa, Ilo y Juliaca, centros medios ubicados al sur del país.

En la primera parte del artículo se presentarán los trazos fundamentales del marco teórico, para a continuación describir el contexto de las ciudades en las que se han analizado las experiencias participativas, buscando explicar sus características centrales, así como sus resultados. Seguidamente las discutiremos a la luz de nuestro marco teórico, para finalizar con algunas conclusiones y propuestas que surjan del análisis.

## **1. Elementos para un marco teórico de la participación política**

Parece ser que la profusión de la discusión sobre la participación está en relación directa con la complejidad de su contenido. En efecto, el curso del debate ha puesto de manifiesto la **multivocidad** del concepto. Cada autor la define en función de su propio interés teórico-político y cada gobierno lo hace en función de sus propios objetivos políticos. A ello se añade la enorme y creciente distancia que se da entre el debate teórico y los políticos y planificadores estatales.

Mientras el debate teórico se ubica en el terreno de la Democracia y la Participación Política en una dimensión utópica, los políticos y planificadores estatales, nutriéndose de alguna manera del aporte de las Ciencias Sociales, tienen que enfrentar directamente (más allá de sus intenciones y objetivos) las tensiones, constricciones y rigideces de la realidad. Su dependencia respecto de la movilidad y aleatoriedad de las coyunturas políticas cumple en este problema un papel central. Desde este punto de vista, es evidente que se mueven entre dos polos: de un lado, las propuestas democráticas y participatorias en camino al incremento de la legitimidad estatal; y del otro, a las exigencias -también estatales- del control social y político de la población. El efecto de no resolución de estas tensiones han sido una de las causas principales del fracaso de los programas de participación generados desde el Estado, es decir, "desde arriba".

Esta singular **multivocidad** del concepto nos lleva entonces a tratar de proponer el carácter y alcances del concepto de **Participación Política** que usaremos en este artículo. Sin embargo, es preciso en ello tener en cuenta que se trata de un concepto **histórico-social**; es decir, que si bien siempre involucra la cuestión del poder y su redistribución, la asignación de responsabilidades nuevas y el mejoramiento y expansión de la calidad de la Democracia, está íntimamente relacionado con el tipo de fenómeno político-social que queremos analizar y a la coyuntura concreta en que se produce.

Para entrar a plantear a qué tipo de noción nos referiremos, es sin embargo necesario formular una ligera revisión de los principales contenidos que se atribuyen a la Participación Política.

## 2. Una tipología de los conceptos de participación política

Para efectos de nuestro estudio definiremos sucintamente seis tipos de nociones de Participación Política, tratando de enfatizar en su relación con la gestión local urbana.

**1. Participación como voto.** - La noción, siguiendo la clásica definición de Schumpeter define la Democracia como "aquel sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los ciudadanos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo" (Schumpeter, 1984). Se trata nada más ni nada menos que la Democracia

consiste en un "método de selección de los gobernantes para que ellos, en nombre del pueblo, puedan tomar decisiones políticas en los organismos gubernamentales determinados por la ley" (Ibid.). Consecuentemente, el único espacio de participación del pueblo es la emisión del voto cada cierto tiempo.

De allí que los numerosos estudios -sobre todo de la sociología norteamericana- (Cf. Berelson 1952, 1954; Lipset, por ejemplo) tomen como núcleo central de análisis el comportamiento electoral, la afiliación a partidos y la participación en actos político-partidarios. La versión más radical de esta teoría se expresa en la llamada "teoría económica de la Democracia" cuyo mayor exponente es A. Downs (1957). Esta posición ha llegado a considerar saludable y democrática la anomia electoral: "...un alto grado de inacción o apatía puede incluso ser funcional para la estable continuidad del sistema político. Una amplia participación puede conducir fácilmente al aumento del conflicto social, desorganización excesiva y fanatismo" (Berelson y otros, 1954). Por su parte, Lipset afirma que "la apatía política puede reflejar la salud de una democracia" (Lipset, 1963; p. 32).

Numerosos estudios han enfilado una crítica sustancial a esta teoría de la Democracia y la Participación; especialmente a algunos aspectos centrales: el énfasis sobre la participación electoral individualista; la reducción de la participación al acto electoral; la distancia entre gobernantes y gobernados; la validación de la Democracia y la participación como un mero asunto de las élites; a la singular transformación de la descripción de la vida política norteamericana en una dimensión normativa de validez universal. (Cf. Macpherson, 1982; Bachrach, 1967; Cerroni, 1972; Pateman, 1970, por ejemplo). En lo fundamental, compartimos estas críticas aunque sin desconocer la importancia que tiene el derecho al voto en el proceso de consolidación democrática y de la participación. Es más bien, su insuficiencia y su rigidez las que terminan por invalidar su valor. En la experiencia peruana, esto se ha mostrado a la saciedad, tanto en el nivel nacional, como municipal.

**2. Participación como irrupción de los movimientos sociales a la escena pública.** - Esta posición asume que el proceso de irrupción de los tradicionalmente excluidos y marginados de la esfera pública, y sin acceso a ella, a través de organizaciones populares autogeneradas, implica sustantivamente demandas de mayor participación política. Su rasgo más impor-

tante fue el conjunto de acciones de "fuerza": huelgas, tomas de tierras o de fábricas, marchas, etc. con que pretendieron forzar su ingreso. Condiciones fundamentales para el desarrollo de este fenómeno han sido la creciente adquisición de una identidad colectiva, el surgimiento de organizaciones sociales representativas, la conciencia de ser excluidos así como de detentar un derecho aún difuso de participar en las decisiones del Estado (concebido básicamente como un ente redistribuidor de los bienes y servicios).

Es por ello que la participación aparece ligada estrechamente a la protesta y a las luchas reivindicativas de corte economicista. La estrategia combinó una curiosa simbiosis de exigencias al Estado de redistribución de bienes y servicios con un abierto rechazo y desconfianza frente al Estado y la búsqueda de autonomía.

Esta posición asume como dato de base la crisis y agonía del Estado Oligárquico tradicional y el pase a una sociedad urbano-industrial en la modalidad sustitutiva de importaciones, característico de las décadas del 50 y 60. Si bien para el período ella fue un importante eje analítico de la problemática de participación, ha ido crecientemente perdiendo valor frente al curso de los acontecimientos. Su impacto fue sin embargo, crucial pues implicó un salto cualitativo hacia una concepción más colectiva y popular.

**3. Participación comunal como acción colectiva organizada y autonomía de organizaciones sociales en proyectos y acciones de los sectores populares.** - Esta posición cruza transversalmente al sector campesino y obrero y, muy especialmente al sector barrial. Se recoge aquí la vertiente auto-gestionaria para calificar de participativa, la acción colectiva de los pobladores en términos de auto-ayuda y cooperación voluntaria a través de organizaciones sociales estructuradas o no. La noción clave en esta posición es que la población se convierte en "promotora de su propio proyecto" (Cf. Riofrío, 1986), recogiendo la histórica tradición participatoria de los campesinos y pobladores. Una consideración central en ella es que si bien enriquece la teoría democrático-participatoria relevando las capacidades y potencialidades de las organizaciones populares de construir autónomamente su propia historia y sus condiciones de vida material, no toma suficientemente en cuenta la intervención estatal, ni la relación de las organizaciones populares con éste, especialmente con los Gobiernos Locales, tan importante en el mundo.

**4. Participación como estrategia gubernamental “desde arriba” a fin de controlar a las masas populares.**- Esta posición ha sido clásicamente la de mayor vigencia en nuestros países, cuando han incorporado el elemento participatorio en las políticas estatales. Se trata de programas surgidos desde el Estado y que tienen el objetivo de distribuir bienes y servicios a la población meta, para adelantarse a la demanda, seleccionar “desde arriba” a los beneficiarios y poder convertirlos en sectores de apoyo político, asumiendo a menudo el rol de “masa de maniobra” frente a enemigos reales o supuestos. Esta ha sido la noción que tradicionalmente han manejado políticos y burócratas en América Latina.

Es el gobierno -y no pocas veces el líder carismático- quien dirige y controla, a menudo clientelistamente, supeditando los objetivos de las organizaciones populares a los del gobierno de turno; por ello su interés tan manifiesto por “crear” organizaciones sociales en perspectiva corporativista. Ello es evidente si de lo que se trata es de controlar la emergencia de las masas. En el Perú, estos programas estatales recubiertos del manto de la participación se han desarrollado durante los gobiernos de Belaunde (1963-1968) mediante el sistema de Cooperación Popular, de Velasco Alvarado (1968-1975) a través del Sistema de Apoyo a la Movilización Social -SINAMOS; y de García (1985-1990) con el Programa de Apoyo Directo a los Clubes de Madres.

Es evidente que en estos casos no podemos hablar de auténtica y democrática participación popular. Se trata más bien de programas asistencialistas ubicables como “seudo-participación”, como los denomina Pateman, (1970). En todos los casos, estos programas no tuvieron objetivos más allá del control popular directo desde el gobierno central, por lo que obviamente prescindieron de los Gobiernos Locales.

**5. Participación como los esfuerzos organizados** para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control.- Esta definición que proponen Pearse y Stieffell (1980, p.92) constituye un avance en la integración de las diversas dimensiones antes señaladas, por cuanto supone la organización popular como agente participativo (recogiendo el enfoque de la irrupción de los movimientos sociales) y la búsqueda de incrementar el control sobre los recursos y las instituciones estatales. Sin embargo, la noción es planteada en términos tan generales que no es capaz de individualizar la naturaleza del vínculo entre

Estado y movimientos sociales, ni incorporar la "institucionalización" de la participación como objetivo explícito (aunque si bien, sin excluirla); ni tampoco de incorporar como exigencia de la participación, la intervención en los procesos de toma de decisiones en aparatos estatales.

Por ello, sin ser antagónica, y a pesar de haber constituido un marco eficiente para el desarrollo del Programa de Investigación que sobre el tema se planteará la UNSRID a inicios de la década del 80, demostró ser insuficiente para abarcar explícitamente el modo particular que la problemática de la Participación Política asume en procesos de redemocratización del Estado en América Latina.

**6. Participación en estructuras** estatales de gobierno, bajo modalidades diversas.- Este enfoque asume como válido los anteriores, salvo obviamente el cuarto, como ejes explicativos de fenómenos participativos en coyunturas históricas concretas, así como datos de base que avanzan en una concepción más compleja. Pero se distingue en que pone el foco en el terreno que corresponde a la actual coyuntura de redemocratización del Estado y la sociedad, recogiendo para nuestros efectos, el nuevo papel atribuido a los Gobiernos Locales en el mismo, así como en el grado de desarrollo de los movimientos populares. El concepto de participación se refiere a la incorporación de estos movimientos a instancias de participación en niveles gubernamentales bajo diversas modalidades, pero teniendo como horizonte, la participación en los procesos de toma de decisiones en ellos.

Este enfoque incorpora a la problemática a sujetos diversos: los órganos gubernamentales, los movimientos sociales y los partidos políticos. Un espacio particularmente privilegiado para el desarrollo de estas experiencias es el Gobierno Local. Es por ello que resulta ser la perspectiva que adoptamos en el presente artículo.

Los supuestos de hecho del enfoque son los siguientes:

- a) Una sociedad que se rige políticamente por los marcos de la Democracia Liberal y Representativa que garantiza la electividad de los gobernantes mediante elecciones periódicas en el contexto de un sistema competitivo de partidos. Es decir, que hace del voto el instrumento privilegiado, si no único de participación ciudadana. Como se ha argumentado, el funcionamiento de este tipo de régimen es notoriamente insuficiente para

garantizar una expansión de la participación. Sin embargo, en nuestro enfoque es una condición necesaria -aunque no suficiente- para desarrollar políticas participativas.

- b) Un proceso de reforma del Estado caracterizada por una aspiración de **Descentralización**, es decir, la creciente transferencia del poder político al interior del Estado, desde los órganos centrales hasta los de menor rango, v.gr. Gobiernos Locales. A menudo ello va acompañado de una legislación que establece la participación ciudadana como un derecho a ejercer cuando se cumplan requisitos establecidos y bajo las formas que las mismas normas estipulan.
- c) Un alto grado de desarrollo en el fortalecimiento y consolidación de los movimientos sociales y las organizaciones populares que los componen. La idea parte de una opción valorativa: los movimientos sociales populares constituyen hoy el **sujeto privilegiado** de la Participación Popular. Consecuentemente, no podrá tener lugar en la inexistencia de ellos; se trata de una condición necesaria para la posibilidad de desarrollar políticas participativas. Supone asimismo que ellos desarrollan crecientemente demandas de participación, asumiéndola como un derecho, presión que realizan ante los órganos gubernamentales a través de medios diversos.
- d) Presencia significativa de partidos políticos que portan en su discurso y sus programas, la ampliación y profundización de la participación como bandera y logran hacerla penetrar ideológicamente en los movimientos populares. En el Perú, como en el resto de América Latina, este rol le ha correspondido a los partidos de la izquierda legal. Ello ha permitido lograr un nivel de influencia en los movimientos sociales y asumir que éstos son actores centrales de la vida política, sin cuya presencia, el discurso democrático-participatorio no podrá hacerse realidad.

Estos supuestos son condiciones claves para que este enfoque se convierta en posible. Centrándonos en el caso peruano, podemos decir que tanto en nivel de Gobierno Local, como de los recientemente creados Gobiernos Regionales, se ha producido una legislación con un relativo componente participativo: la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853) dispone las formas a través de las cuales los vecinos participarán en la gestión local. Sin embargo, el fenómeno concreto que se ha dado en la realidad es que esta

legislación ha sido considerada por muchos alcaldes como un "corse" que ha impedido que las instancias de participación se diversifiquen con el pretexto de la ilegalidad.

De otro lado, este enfoque asume que la participación es un **proceso gradual e incremental**, es decir que la redistribución del poder que implica se desarrollará progresivamente, evitando un radicalismo que llevaría a frustraciones, pero, al mismo tiempo, ir incrementando sistemáticamente las esferas de participación hasta llegar al proceso de toma de decisiones. La perspectiva incrementalista asume que existen diversos grados de participación que van de menos a más. En otro trabajo, hemos planteado sobre la base de la experiencia de la Municipalidad de Lima Metropolitana cuatro tipos de participación a) Participación electoral; b) Participación Subordinada; c) Participación Colaborativa; y, d) Participación en la toma de decisiones. En todos estos casos se asume que la participación Política es un proceso permanentemente en movimiento y dinámico (Chirinos, en prensa).

En esta línea, suscribimos con Macpherson la afirmación de que "el principal problema de la democracia participativa no es cómo funcionará, sino cómo llegar a ella" (Macpherson, 1982). El punto es fundamental en la medida que, más que la construcción de un modelo normativo e ideal, la tarea del presente es diseñar las estrategias para avanzar en esa construcción.

Consecuentemente con el enfoque anterior, se asume que la participación no se ejerce a través de una única forma, sino diversas. Vale decir, que correspondiendo con coyunturas concretas o al desarrollo de los sujetos y con el resultado de experiencias anteriores, la estrategia puede adoptar diferentes formas institucionales.

Otros ejes centrales a tomar en cuenta en este enfoque son:

- a) La propuesta define la Participación Política **en y con** el Estado, es decir, cómo la organización popular se incorpora a estructuras estatales, sin perder sin embargo, su autonomía.
- b) Es un enfoque que integra las estrategias participatorias surgidas de "abajo arriba" con las iniciativas estatales, de "arriba abajo". La concibe como un **lugar de encuentro** entre el Estado y la sociedad civil organizada.

- c) La Participación supone una estrategia deliberada de redistribución del poder, así como de la dotación de un cada vez mayor control de los recursos por parte de los marginados y excluidos.
- d) Se trata por tanto, de una forma de acción claramente **política** que posee una vocación de **institucionalización jurídica** y una aspiración a convertirse en un derecho conciente y ejercitable de manera permanente.
- e) Se trata de un proceso caracterizado por la **politización de las necesidades** que es el carácter de las reivindicaciones de participación de los movimientos sociales (Cf. Dietz, 1986; p. 226).
- f) Incorpora un reconocimiento de la importancia de la participación en el plano personal; ello es así pues incorpora el sentido de pertenencia e identidad, la de asunción de la persona individual como sujeto conciente de derechos, del valor de la voz propia, la importancia de la autonomía individual y el sentido de responsabilidad personal y ciudadana.
- g) Asumen que en la participación está inserto profundamente en la tensión entre Consenso y Conflicto, mediante el reconocimiento que se trata de un **proceso conflictivo** por definición, en la medida que implica redistribución del poder. Lo importante radica en que incorpora **los mecanismos y reglas de juego** para alcanzar el consenso (aunque obviamente, ello no es absolutamente necesario).
- h) Finalmente, y desde la perspectiva de la autoridad, el enfoque asume que las estrategias participativas constituyen elementos fundamentales de la legitimación democrática del Estado.

Los elementos mencionados son constitutivos del enfoque asumido sobre la Participación Política. Como se puede ver no es una cuestión simple. Lo es menos aún, en la medida que la participación, es un acto eminentemente **político** y no **natural**. Ello significa que su viabilidad está sujeta a condiciones que permitirán desarrollarla en mayor o menor grado. Esto nos lleva a un tema clave relacionado con las constricciones para su viabilidad. Surge así el tema de la **Propensión a la Participación**.

El tema alude al conjunto de condiciones que favorecen y estimulan o restringen la posibilidad de estrategias participatorias, tanto desde el punto

de vista individual o colectiva. El análisis parte de preguntarnos si algunos de los supuestos que damos como válidos por sí mismos, existen realmente en la sociedad. Veamos.

Todas las teorías de Participación Popular asumen como válidos, varios supuestos. En primer lugar, que la participación es un valor en sí misma y que el acceso a ella, es percibido universalmente como un beneficio. Que por ello, constituye un derecho conciente de la población, y es objeto de demanda de las organizaciones populares. Esta demanda se supone además como homogénea y permanente. Imputamos generalmente al Estado, la falta de una "oferta" participatoria capaz de satisfacer adecuadamente la demanda; lo que equivale a decir que carecen de voluntad política. Ello explica por qué los programas de participación lanzados por el Estado han tenido por objeto la manipulación y el control de las masas. Por tanto, la tarea es cómo impulsar a las autoridades estatales a formular estrategias participatorias democráticas. Si ello fuera posible, el acceso de las organizaciones populares a las instancias participatorias sería inmediato y masivo.

Estos supuestos no han sido cuestionados, a pesar de su importancia en la construcción de modelos normativos de participación. Una teoría de la propensión a la participación tendría que partir por evaluar la validez de dichos supuestos. A partir de la experiencia peruana es posible preguntarse si la Participación Popular es percibida individual y colectivamente como un derecho conciente; si ha venido siendo efectiva y realmente demandada por las organizaciones populares y si la demanda -en caso de existir- es homogénea y permanente. Si bien no existen estudios empíricos que respondan a estas cruciales interrogantes, encontramos indicios que tales supuestos no corresponden totalmente a la realidad.

Por esta razón, creemos que resulta importante determinar -a manera de hipótesis de trabajo- los factores que consideramos como condiciones claves para favorecer la propensión a la participación. Estos son:

- a) La existencia de un movimiento popular activo, consolidado y en alza; ninguna estrategia participatoria será exitosa de faltarle este elemento.
- b) Que haya de parte de la instancia gubernamental, una "oferta" clara y precisa de participación democrática, institucionalizada y de largo plazo.

- c) Que esta "oferta" garantice el acceso progresivo a formas superiores de participación hasta llegar a los procesos de toma de decisiones en aquellos asuntos que tengan directamente que ver con los intereses y necesidades inmediatas del pueblo organizado.
- d) Que la participación popular signifique mayor acceso a bienes y servicios concretos y tangibles que actualmente no tiene la población, lo que es dificultoso en contextos de crisis, especialmente para los Gobiernos Locales.
- e) La Participación supone un proceso de mediano y largo plazo de construcción, plagado de contradicciones y conflictos; es preciso que los actores tengan clara conciencia de ello.
- f) Que se minimice el **costo de participar** tanto a nivel individual como colectivo. Estos costos incluyen la asunción de responsabilidades nuevas, la tensión que ello produce, costo económico (muchas veces los dirigentes tienen que poner de su dinero para el sufragio del transporte, papelero y demás), sacrificio del tiempo libre y familiar, la asistencia a actos de masas (marchas, mítines, etc.) y la necesidad de adquirir conocimientos nuevos previamente no adquiridos y otros.
- g) Que la oferta de participación involucre una efectiva redistribución de poder del Estado, o que, por lo menos que se avance en esa dirección.
- h) Que haya una tradición participatoria previa de la población organizada.
- i) Que las autoridades no entiendan la legislación existente como un "corse" legislativo, sino como el conjunto de derechos y garantías mínimas de participación.
- j) Finalmente, que el órgano estatal "ofertante" esté relativamente consolidado tanto en términos de poder efectivo, como de recursos económicos y funciones.

Estas condiciones son fundamentalmente para la viabilidad de las estrategias participatorias, maxime si hemos señalado antes, que de lo que se trata es de ubicar los "puntos de encuentro" entre el Estado y la Sociedad Civil. Como se puede deducir, las principales constricciones son el reverso de la medalla de las condiciones mencionadas.

Es en este marco teórico que entraremos a analizar las experiencias de Participación Política en los Gobiernos Locales de las Ciudades Intermedias estudiadas: Arequipa, Ilo y Juliaca.

Las experiencias participatorias en Ciudades Intermedias.

Tras 12 años de gobierno militar, el Perú logró instaurar en 1980, un régimen demoliberal. Ello fue producto de un intenso proceso de movilización y lucha político social popular que llegó a "forzar" la salida de los militares. El paro nacional de Julio de 1977 fue la muestra clara del rechazo popular al régimen; por ello no es casual que sólo un mes más tarde, el gobierno convocara a una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución.

Es necesario mencionar que el régimen militar peruano tuvo un corte distinto al resto de dictaduras de la época: si bien fue autoritario, se propuso -por lo menos en la primera fase 1986-1975- implementar un conjunto de reformas, la mayoría de las cuales implicaron transformaciones en la propiedad de los medios de producción; ello se evidencia en la Reforma Agraria, la creación de las Comunidades Laborales como órganos de coestión empresarial y la creación del sector de Propiedad Social. Ello implicó una propuesta reformista que introdujo el ideal de una "sociedad de participación plena", como anunciaron los gobernantes. Para su implementación se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social -SINAMOS.

Más allá probablemente de la voluntad política de los gobernantes, la propuesta estuvo ligada al objetivo de crear bases de apoyo político al gobierno y de centro de las organizaciones populares. El controlismo de las masas devino en objetivo fundamental de la estrategia. (Para una exposición de la posición gubernamental cf. Franco, 1979). Tal situación generó dos efectos: de un lado, que los sectores populares atravesaran una experiencia inédita de participación y que en el proceso, encontraron caminos para desarrollar sus luchas reivindicativas y por su autonomía organizativa. Del otro, que pasaran por una experiencia de control político de sus organizaciones.

De modo que, cuando se ingresa al régimen demo-liberal en 1980 se había logrado desarrollar un movimiento popular con una fuerte ideología participatoria, una alta conciencia del valor de su autonomía organizativa y la experiencia frustrada de un proyecto de participación impulsado "desde arriba".

Un aspecto singular a resaltar es que, a pesar que SINAMOS intervino fuertemente en el ámbito urbano a través de los "Pueblos Jóvenes", la estrategia reformista no tocó para nada a los Gobiernos Locales, quienes se mantuvieron en la vieja crisis que los atravesaba desde hacia más de medio siglo (Chirinos, 1980), agravada en ese período por la cada vez más aguda crisis económica y social de la que el Perú aún no logra salir.

En relación a los Gobiernos Locales, el nuevo régimen inició una audaz política de revalorización y democratización, tal como lo disponía la Constitución de 1979. Al mes de ascendido, se convocó a elecciones municipales para Noviembre de ese año. Las autoridades electas asumieron su cargo de 1 de Enero de 1981 y en Marzo de ese año, el gobierno promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades.

Es en este contexto -al que se añade la crisis económica y social mencionada- que se inicia el proceso de **Reforma Municipal**. Nuestro estudio sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias se centró en tres ciudades del sur del país: Arequipa, Ilo y Juliaca. A continuación expondremos los casos, con una breve caracterización de las ciudades.

**Arequipa** es la segunda ciudad del Perú; con casi medio millón de habitantes es, desde la década del 60, un importante centro industrial y el eje del comercio exportador de lanas. La ciudad se ha caracterizado como un bastión de una clase media progresiva y emprendedora, lo que le ha dado un carácter aristocratizante y le ha otorgado de un importante rol en las luchas descentralistas. Su dinamismo demográfico se ha debido fundamentalmente a la alta migración desde Puno, lo que ha producido una gran diversificación de sectores sociales y una multiplicación de los intereses.

A pesar de haber sido siempre un bastión de Acción Popular, la modificación de la estructura poblacional la hizo girar hacia la Izquierda, lo que se evidenció ya en las elecciones a la Asamblea Constituyente y las presidenciales de 1980. Consecuente con esa modificación, el primer alcalde electo fue de Izquierda Unida. Su fracaso llevó en 1983 a que el pueblo optara, en un contexto de alza del APRA, por un alcalde de ese partido. A su vez, su fracaso durante el período 1984-1986, condujo a la elección de un alcalde del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos -FRENATRACA, un partido regionalista constituido como representación política de la población de Puno, que aprovechó a lo largo de su campaña de la gran cantidad de migrantes puneños a Arequipa.

En cuanto a tradición organizativa, Arequipa tiene una poderosa central obrera: la Federación Departamental de Trabajadores —FDTA—, hoy en crisis; y una central de organizaciones barriales de alta representatividad: la Asociación de Urbanizadores Populares de Arequipa -AUPA. Ello durante largo tiempo significó que Arequipa tenía una sociedad civil relativamente poderosa, a lo que añadía, en el otro lado del espectro, una organización empresarial de alta representatividad: la Cámara de Industrias y Comercio de Arequipa que reúne a la mayoría de empresarios de la región.

Una especial referencia de la AUPA merece destacarse: surgida en 1955 como una central de barriadas que asumía las luchas populares por terrenos, vivienda y servicios, al ascenso del gobierno militar en 1968 se ligó a SINAMOS con quien desarrolló una relación clientelista. A partir de entonces, la AUPA ha consolidado la tendencia de aliarse con los gobiernos nacionales y locales de turno, a lo que se añade una dirigencia caudillista, cooptada y teñida a menudo de corrupción, especialmente en lo tocante al tráfico de lotes en los barrios. Hoy día la AUPA se encuentra severamente cuestionada por las bases, quienes han ido optando por constituir centrales zonales, de las cuales la más importante es el Frente de Defensa del Cono Norte - FREDICON.

Arequipa ha pasado en la década, por tres alcaldes de distintos partidos, con tres estrategias diferentes en lo tocante a cómo enfrentar los problemas de la ciudad y la cuestión de la participación Popular. Veremos a continuación estas tres estrategias.

Villalobos (1981-1983) fue elegido como representante de Izquierda Unida, quizás la organización política que más fuertemente insistía en la necesidad de una propuesta participatoria. La falta de experiencia de gobierno local, derivada también del desdén con que la IU trató el tema municipal, lo llevó a plantear una estrategia que, bajo el manto de la participación, se redujo a un conjunto de prácticas simbólicas y clientelistas: ferias populares, entrega gratuita de materiales de construcción a algunas organizaciones, una relación con AUPA en materia de desarrollo urbano y titulación, que le permitió a esta organización adquirir mayor poder y control sobre sus bases; consultas esporádicas a algunos sectores organizados y una política de "puertas abiertas" que le permitió desarrollar una relación directa con la población que no siempre se tradujo, sin embargo, en formas estables de participación. La magra experiencia se complementó con las cada vez mayores fisuras al

interior del equipo gobernante; crecientes conflictos fueron minando la legitimidad de la autoridad, al extremo de pelearse con toda la fracción municipal de IU. En suma, Villalobos careció de estrategia conciente y el inicial entusiasmo de los sectores populares se fue convirtiendo en frustración y desencanto.

Por su parte, Bragagnini del APRA (1984-1986) careció así mismo de una estrategia de participación. Se limitó a la donación de materiales de construcción (cemento, ladrillos) a organizaciones barriales, a la utilización de mano de obra comunal en la ejecución de algunas pequeñas obras, convocatoria popular a actos de protesta municipal (marchas, mítines) y consultas con algunas organizaciones, especialmente aquellas cuya dirigencia era de su partido. Finalmente mantuvo la relación privilegiada con AUPA, dotándola de mayor poder. Es precisamente a través de este mayor poder que la dirigencia de AUPA asume en mayor tinte caudillista y logra penetrar y conseguir una posición significativa en el tráfico de lotes y en los beneficios que ello reporta. Quizás la experiencia más importante de Bragagnini en materia de participación fue el avance que le dio a la creación de la Municipalidad Delegada del Cono Norte, lo que se consiguió definitivamente en la gestión posterior.

Finalmente, Luis Cáceres del FRENATRACA (1986-1989 y 1990-1992), tampoco ha tenido -ni le ha interesado- una política de participación. Su carácter caudillista tradicional y clientelista se ha combinado con una fuerte dosis de autoritarismo, desarrollando una estrategia dictatorial al interior de la Municipalidad y en su relación con la población. En este terreno se ha limitado a seguir el ejemplo de su predecesor; entrega de materiales de construcción, mantención de la relación con AUPA que la ha conducido a convertirse en un organismo clave en el tráfico de lotes y titulación, lo que linda cada vez más con la corrupción; un alto nivel de selectividad en materia de consultas con organizaciones, relación siempre llevada con un alto componente clientelista. El logro más significativo en este terreno, ha sido la creación de la Municipalidad Delegada del cono Norte y la designación de un alcalde a partir de una terna presentada por el FREDION. Ello ha permitido a los dirigentes del Frente tener una experiencia de relativa auto-gestión de su hábitat, puesto que luego de creada, Cáceres prácticamente lo abandonó, dejándola sin recursos económicos, materiales y humanos. La experiencia participatoria sólo puede parcialmente atribuirse a Cáceres. Lo significativo de ella -con sus aciertos y errores- le pertenece a la dirigencia del FREDICON.

Un balance de la experiencia participativa en Arequipa a lo largo de la década arroja un saldo negativo. Prácticamente han concurrido todas las condiciones desfavorables para el desarrollo de políticas participatorias: falta de voluntad política de los Alcaldes, ausencia de una estrategia deliberada y conciente, clientelismo "escondido" o abierto, de las autoridades, una noción de participación basada en la subordinación de las organizaciones populares, la decadencia y crisis por la que atraviesan las principales organizaciones de centralización popular: FDTA y AUPA; el no reconocimiento de la legalidad de las organizaciones existentes, y especialmente durante Cáceres, el abierto rechazo a ellas. Se trata de una reedición del viejo modelo de participación como estrategia gubernamental para controlar políticamente a las masas. En síntesis, la experiencia arequipeña en materia de participación, salvo el caso del Cono Norte, ha sido prácticamente inexistente.

El caso de Ilo es sustantivamente diferente. Una ciudad cuya función hasta la década del 50 fue de un pequeño puerto pesquero con un entorno de agricultura especializada (olivos) que sobrevivía merced a la escasa rentabilidad que dichas actividades producían, adquirió importancia desde los 50 debido a la instalación de la refinería de cobre de la Southern Peru Copper Corporation - SPOC. A partir de ese momento, se produjo una importante transformación: adquirió una mayor significación en la región debido al dinamismo que le imprimió la SPOC, de la cual se convirtió en enclave; su población se incrementó debido a la migración puneña atraída por la intensificación de la actividad empresarial. En 1970, la instalación de la refinería de Minero Perú -una empresa pública- y de otras empresas estatales como Pesca Perú, produjo un fenómeno similar de incremento de la población por vía migratoria. Hasta 1980, Ilo no pasó de ser un quasi "territorio libre" donde la SPOC ejercía el dominio casi absoluto.

En 1980, las elecciones municipales llevaron a Julio Díaz Palacios de IU a la Alcaldía, a la que fue reelegido sucesivamente hasta 1990. Ello permitió, en un país donde el período municipal es tan sólo de 3 años, que un mismo alcalde detentara el poder municipal por 9 años, lo que le permitió desarrollar una estrategia participatoria de largo alcance. Un análisis de la gestión permite afirmar que Díaz Palacios implementó una estrategia gradualista e incremental de Participación Popular. Frente a la ausencia de un proceso de organización popular consolidado empezó por darle un fuerte impulso y apoyo municipal a la constitución de organizaciones populares en el ámbito barrial. El resultado ha sido un proceso en cual se han llegado a constituir

la Federación de Pueblos Jóvenes, la Federación de Promoción y Desarrollo de la Mujer Ileña -FEPRODEMI, los Comités del Vaso de Leche y los Comedores Populares. La Municipalidad les ha dotado de pleno reconocimiento legal como las instancias de representación oficiales de dichos sectores.

El primer paso del proceso, como vemos, fue constituir sujetos populares colectivos con alto nivel de representatividad capaces de convertirse en sujetos de las políticas de Participación Popular. A ello añadió el desarrollo de prácticas asambleísticas a fin de mantener permanentemente informada a la población de los avances de su gestión y tomar algunas decisiones claves respecto de ella.

Adicionalmente desarrolló una política de permanente coordinación con las organizaciones constituidas para aportar desde la Municipalidad en el desarrollo de sus luchas reivindicativas en torno de servicios públicos, así como para la ejecución de obras públicas de interés general, como la construcción del Malecón Intermedio en el Pueblo Joven Kennedy (Neira y Ramos, en prensa).

Sin embargo, el logro más importante fue la constitución de los **comités de gestión**, organismos mixtos compuestos por representantes de la Municipalidad y de diversos sectores involucrados en problemas específicos. Los principales fueron los de Transportes, Alimentación y Salud, y Sanidad y Medio Ambiente. La función de los comités de gestión fue recibir por delegación expresa del Alcalde y del Concejo Municipal, el poder de tomar decisiones sobre las materias que se les encargara. La condición era que los acuerdos se adoptaran por consenso; si ello no funcionaba, el poder regresaba al Alcalde y/o al Concejo. La evaluación de su funcionamiento arroja resultados sumamente positivos en la medida que se ha logrado avanzar en la concentración entre la Municipalidad y los sectores afectados, como lo fue a propósito de la delegación respecto del alza de pasajes urbanos. Con ello, las decisiones han ganado en legitimidad y consenso lo que ha tenido por consecuencia el fortalecimiento del Gobierno Local.

De otro lado, mediante la redistribución del poder se ha logrado minimizar los costos de la participación a nivel individual y colectivo; se ha utilizado las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades como un marco de referencia general para avanzar en el desarrollo de nuevas formas de

participación que expanden los ámbitos de participación de la población. En este sentido, se ha optado por valorar la autonomía municipal en lo referente a su capacidad legislativa. Hoy día, Ilo cuenta con un denso y tupido tejido social consolidado, dado el apoyo y reconocimiento municipal. En suma, la experiencia de Ilo demuestra la validez y la viabilidad de una apuesta participativa auténticamente democrática.

El caso de Juliaca es el inverso. Se trata de una ciudad serrana de un rápido e intenso crecimiento poblacional, caracterizada por su función comercial, de punto intermedio del comercio intra e inter-regional, a lo que se añade un sector creciente de comercio informal abastecido en gran medida por el contrabando desde Chile y Bolivia. El rápido desarrollo de Juliaca ha carecido sin embargo, de directrices claras, lo que le hace una ciudad caótica y desordenada con una importante cantidad de asentamientos populares que han avanzado incluso sobre terrenos de vocación agrícola, disminuyendo así su capacidad productiva.

De otro lado, Juliaca carece de una red de organizaciones populares consolidadas. Ni los sectores barriales, ni los comerciantes informales, ni las mujeres, ni los trabajadores, ni la juventud ha logrado constituir organizaciones mínimamente representativas. Ello la pone en situación de debilidad extrema de su sociedad civil, que termina siendo arrasada por el poder estatal, no tanto por la fortaleza de éste, sino por la debilidad de las organizaciones sociales. De allí que, a pesar de que la Municipalidad se encuentra en permanente crisis económica y de legitimidad, constituye el más importante órgano regulador de la vida social.

Durante la década, Juliaca ha tenido un primer Alcalde perteneciente al FRENATRACA (1981-1983 y 1984-1986), otro del APRA (1987-1989) y finalmente el alcalde elegido para el período 1990-1992, pertenece a los registros del FRENATRACA. En materia de participación la experiencia de los tres alcaldes es prácticamente similar. Ninguna estrategia, ningún plan de acción, nulo apoyo a la consolidación de las organizaciones populares, ausencia de Cabildos Abiertos u otras formas de participación asambleística y una permanente propensión a desarrollar una relación con la población caracterizada por una combinación entre Clientelismo y Autoritarismo. No se trata que no hayan problemas -y los hay y sumamente graves-, sino más bien que la autoridad municipal no está en absoluto interesada en hacerlo. El ejemplo más significativo de participación alegado por los alcaldes ha sido

la entrega de materiales de construcción a organizaciones seleccionadas con criterios políticos o de compadrazgo y la utilización de mano de obra gratuita de los pobladores para las obras municipales.

Podemos sintetizar la experiencia juliaqueña como una muestra de cómo a pesar de la existencia de graves problemas en la ciudad, el autoritarismo y el clientelismo termina imponiéndose ante la población, lo que se explica por la ausencia o debilidad de las escasas organizaciones sociales existentes. Concurren aquí todas las condiciones que hacen difícil o imposible la viabilidad de cualquier perspectiva participativa, y ninguna que la favorezca. El balance pues, arroja un saldo negativo.

### **3. Algunas Conclusiones**

La evaluación de las experiencias revisadas nos presenta un panorama diversificado y complejo. La conclusión más evidente parecería ser que los procesos de incremento de la Participación Política en y con el Gobierno Local son caminos plagados de dificultades y obstrucciones. Ello no sólo por las limitaciones legales y de poder efectivo de las Municipalidades, sino sobre todo porque se mantiene en las autoridades elegidas por voto popular, una ideología que desdeña la participación como elemento crucial en la construcción de la Democracia y que incluso llega a considerarla subversiva. El caso no se presenta sólo en las ciudades analizadas, sino en la mayoría de Gobiernos Locales peruanos. Ello se debe en lo fundamental, al carácter profundamente autoritario de la sociedad peruana, que tiene además en la Sierra un exponente particular. Al autoritarismo se debe añadir la larga tradición de estilo populista de hacer política desde el Estado.

En este complejo fenómeno de autoritarismo y caudillismo se produce una diferenciación entre los diferentes partidos políticos. Es claro que la derecha conservadora y por cierto, la nueva derecha neoliberal poseen una ideología marcadamente anti-participatoria, debido a que no están dispuestos a lanzar ni desde su plataforma política, ni desde el Estado, una estrategia de participación popular masiva que busque redistribuir el poder social, económico y político. Por su parte, el APRA particularmente desde su experiencia de gobierno entre 1985-90, ha demostrado ser el máximo exponente de tal estilo de hacer política. Tanto desde el nivel central, como desde el nivel local, el APRA se ha caracterizado por desarrollar hasta sus

máximas expresiones esta combinación entre caudillismo y autoritarismo. En los partidos de la Izquierda si existe un discurso y una plataforma profundamente impregnada por la ideología participatoria-democrática, en gran medida desarrollada al calor de su estrecha relación con el movimiento popular. De hecho, las experiencias más positivas de participación corresponden a autoridades locales pertenecientes a estos partidos, como es el caso de Ilo y de Lima entre 1984-1986 (Cf. Chirinos, en prensa).

Sin embargo, es evidente también que no basta tener un discurso participatorio para garantizar su puesta en práctica. El caso del alcalde izquierdista de Arequipa y muchos otros en diversos lugares del país demuestran la validez de dicha afirmación. En los demás partidos políticos peruanos, la ideología anti-participatoria es fruto de sus convicciones, plataformas y programas, pero en la Izquierda es inconsecuencia.

Es fundamental condición -aunque no suficiente- para el desarrollo de experiencias participatorias en el nivel local la existencia de un régimen político democrático que garantice las libertades fundamentales, los Derechos Humanos y la periodicidad electoral. En la medida sin embargo, que la legitimidad primera de las autoridades es el voto popular, su consolidación sólo es posible a través de dos vías: si se trata de un Municipio de habitantes de clases altas, dotado de grandes recursos económicos, humanos y materiales, el incremento y mantención de la legitimidad dependerá de la cantidad de obras que ejecute y servicios que preste, aún cuando no se desarrollen políticas de participación; quiero decir, que un sistema político como el peruano, la participación Popular no es la única fuente de legitimación; es el caso de ciertos distritos limeños en los que la autoridad municipal opera en calidad de representante y donde los vecinos esperan que ellas hagan todo.

Pero, en otros caso, que son ciertamente la mayoría, la parquedad de recursos de todo tipo, impide que la legitimación se incremente sólo a través de obras y servicios; es allí donde la política de participación cumple un rol fundamental en la medida que supone niveles crecientes de coordinación y consenso entre población organizada y autoridades locales.

Los casos analizados nos permiten verificar la propuesta que no es posible viabilizar políticas participatorias en ausencia o al margen de organizaciones populares consolidadas. La evidencia de Arequipa y Juliaca nos demuestra

que un punto de debilidad central en este problema. En el caso de Ilo se presentó el mismo problema de debilidad organizativa popular, pero también que fue enfrentado desde la Municipalidad con una intensa política de apoyo a la constitución de sujetos populares colectivos y su reconocimiento legal a nivel municipal. Es claro que si la Municipalidad no hubiera adoptado tal línea de acción, la política participatoria hubiera devenido en imposible. A su vez, nos demuestra las maneras cómo la autoridad local es capaz de promover y apoyar el proceso de constitución de organizaciones, a partir del reconocimiento de su autonomía y no con una estrategia de control político.

Ilo nos permite validar otra de nuestras proposiciones: aquella referida al carácter gradual e incremental de las políticas participatorias. En efecto, en Ilo no se optó por crear los comités de gestión desde el inicio. De hecho, recién se constituyeron a partir de 1988, luego que la población hubiera atravesado por diversas y sucesivas experiencias de participación previas, que cumplieron la función de allanar el camino hasta el punto más alto de la estrategia, es decir, la participación en los procesos de toma de decisiones.

La existencia de movimientos y organizaciones populares planteando -aún cuando sea implícitamente, como fue en el caso de Ilo- demandas de participación "desde abajo" fue factor clave para que se abriera el "espacio de encuentro" con la estrategia trazada desde la Municipalidad por las autoridades. En el caso de Juliaca es evidente que se trata de una situación de inexistencia de tejido organizativo popular, mientras que el de Arequipa constata el agotamiento y la crisis de representatividad de las organizaciones existentes. Crisis y decadencia debidas a los conflictos políticos internos -reflejo muchas veces de las pugnas inter-partidarias- y/o al ingreso de la organización al aparato estatal en vía de clientelismo y cooptación. Es evidente que en tales circunstancias, y más allá de las voluntades políticas de las autoridades, cualquier política participatoria hubiera sido imposible de llevar adelante.

Queremos relevar asimismo, la enorme importancia que adquiere el nivel de "institucionalización" propuesto por la política de participación. En efecto, quizás una de las claves cruciales de la viabilidad y éxito de la experiencia de Ilo fue el alto grado de institucionalización y legalidad que ofrecía la propuesta municipal. Ello responde al incremento de la ideología popular con respecto a la ciudadanía: no basta en nuestros países la ciudadanía

individual; ella no ha sido suficiente para poder mejorar sus condiciones de vida ni de participación política, ni la calidad de la democracia. Por ello, se ha venido desarrollando en los sectores populares organizados, una creciente conciencia de la necesidad de una **ciudadanía colectiva** que se concreta en el reconocimiento jurídico de las organizaciones populares, a fin de asumir claramente el papel de sujeto detentador de derecho, entre ellos, de participación, de allí entonces la importancia de tomar en cuenta, la variable jurídica en la implementación de estrategias de participación.

Como hemos dicho antes, la participación supone no sólo la redistribución del poder político, sino el acceso a beneficios tangibles y concretos que tengan efectos positivos sobre sus necesidades o intereses. Es evidente que los casos de participación mediante la prestación de mano de obra para la ejecución de obras municipales, generalmente implican un beneficio concreto, pero el grave problema consiste en que también generalmente en estos casos, la población no es consultada respecto de sus necesidades -éstas son definidas por la autoridad-, ni sobre la obra a ejecutar y mucho menos sobre los costos de la misma o a quien contratar para qué. De este modo, en términos netos, quien sale ganando es la autoridad municipal pues de esa manera logra reducir sus costos. Lo mismo podemos decir respecto de las donaciones tan frecuentes de materiales de construcción a pobladores. Es obvio que mediante este expediente no se accede a ninguna forma de participación, sino tan sólo un apoyo material para la auto-construcción de la vivienda. Ello adicionalmente significa que la Municipalidad puede justificar u opacar su inacción en materia de desarrollo urbano, lo que también constituye un beneficio para ella.

El caso del Malecón Intermedio del Pueblo Joven Kennedy en Ilo, se planteó sin embargo de una manera diferente. En este caso, la población participó en todas las fases de la decisión. Desde la discusión en torno de qué obra ejecutar, pasando por la revisión de costos hasta la ejecución y las acciones de control para garantizar el buen mantenimiento de la obra. A diferencia de las anteriormente señaladas, se trata de una experiencia participatoria que combina diversas dimensiones y que genera una dinámica participatoria más intensa en la población y de relación mayor con la Municipalidad.

Un aspecto singular que queremos resaltar del caso de Ilo es el grado de avance al que se llega con la experiencia de los comités de gestión. Se trata de una real transferencia de poder de decisión de la autoridad a una instancia

mixta entre el Gobierno Local y las organizaciones populares. Nótese que además es una delegación sujeta a condiciones: que el acuerdo se haga por consenso y en determinados plazos. De no cumplirse estas condiciones, la delegación se revoca y retorna a la autoridad. Ello implica adicionalmente que esta estrategia participatoria incluye la potenciación del sentido de responsabilidad de los “participantes”, no sólo en el nivel individual, sino también en el colectivo; y, de otro lado, el impulso a la necesidad de acuerdos consensuales entre partes con intereses diferentes y a menudo antagónicos.

Finalmente queremos resaltar el conjunto de elementos relativos a las condiciones estimulantes de la participación, es decir, de la propuesta de la necesidad de construir una teoría de la Propensión a la participación. Queremos señalar la importancia del estímulo que significa la existencia de una estrategia participatoria proveniente del Estado; en este caso, el Gobierno Local, así como el hecho que se considere a la participación como un proceso pedagógico. El ejercicio del derecho a la participación no es en absoluto un dado natural: se tiene que “aprender” en la práctica. El éxito de una política de este tipo, como en el caso de Ilo, depende en gran medida que asuma concientemente esta perspectiva educativa. Un último punto se refiere a la importancia crucial de la minimización de los costos individuales y colectivos que tiene la participación. La experiencia de Ilo nos demuestra como la estrategia incorporó esta dimensión, lo que contribuyó significativamente a su viabilidad.

En este artículo hemos querido presentar un cuadro concreto respecto de las condiciones en que se desarrollan las políticas de participación, a partir de las experiencias de tres ciudades intermedias: Arequipa, Ilo y Juliaca. Hemos enfatizado el hecho que no se trata de cualquier política participatoria; se trata de aquella que se define por una participación **en y con** el Gobierno Local. Nuestro análisis nos ha permitido detectar, desde nuestro marco teórico y desde las experiencias revisadas, los principales factores que la afectan positiva o negativamente y el delineamiento de alternativas concretas para enfrentarlas.

Una exigencia que surge del trabajo es la necesidad de avanzar más profundamente sobre el marco teórico de la Participación Política. Quedan aún muchas dimensiones por explorar y analizar. Un ejemplo concreto es la necesidad de redefinir el rol del Estado y sus relaciones con la sociedad civil; ello es particularmente importante en la actual coyuntura de crisis por la que

atraviesa el Perú que ha afectado dramáticamente tanto a los Gobiernos Locales, como a las organizaciones populares. Las respuestas tradicionales con que nos satisfacíamos hasta hace algunos años se han agotado, junto con los paradigmas de interpretación de nuestras realidades. Otro tema crucial es el desarrollo de una teoría de lo que hemos llamado la Propensión a la Participación. En este artículo hemos dado algunos pasos, aún insuficientes en este camino que, por otro lado debe ser de abordaje interdisciplinario. Como estas, muchas otras pistas se abren de nuestro análisis.

La esperanza de la Democracia en el Perú, máxime en nuestros días de crisis y de creación de Gobiernos Regionales -un salto cualitativo en el proceso de Descentralización-, depende en gran medida de la viabilidad de los Gobiernos Locales. A su vez, ello depende en sustancial grado que sean capaces de democratizarse a través de estrategias participatorias auténticamente democráticas. De allí la enorme importancia política del tema de Participación. Esta esperanza se tiene que construir políticamente; no viene como algo natural, ni cae de milagro. Por ello, nuestra responsabilidad ciudadana pasa por aportar estos elementos de discusión en la esperanza de ir progresivamente construyendo nuevos modelos de gestión local democráticos y participativos.

**Claudia Minoliti<sup>1</sup>**  
**Pedro Pérez**

## **La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina<sup>2</sup>**

En este artículo presentamos algunas reflexiones generales basadas en los resultados de los estudios de caso argentinos, en relación a la capacidad de los gobiernos locales de ciudades intermedias para hacerse cargo de la producción de la ciudad y, particularmente, de la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores recursos<sup>3</sup>.

Antes de desarrollar nuestras reflexiones, es necesario explicitar algunos conceptos que, si bien constituyeron el punto de partida, fueron reformulados durante el proceso de investigación y permitieron configurar los resultados que expondremos.

- 
- 1 Con la colaboración de Marcos Novaro. Investigadores del IIED (Argentina).
  - 2 Los resultados de los tres estudios de caso realizados en la Argentina en el marco del proyecto "Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias. Estudio de casos en siete países de América Latina" pueden verse en Minoliti, C.; M. Novaro y P. Pérez, 1990.
  - 3 La referencia a los municipios de Argentina tiene validez para los casos que han sido estudiados (las ciudades de La Rioja, Resistencia y Zárate) y es legítimamente aplicable a otros siempre que se tengan en cuenta sus rasgos fundamentales (Véase Pérez, P., 1989; Pérez, P., 1990; Minoliti, C., M. Novaro y P. Pérez, 1990).

## **1. Aspectos conceptuales**

### **1.1 Municipalidad y gestión urbana local**

La municipalidad es el nivel de menor cobertura territorial de la organización gubernamental argentina y está encargada de las cuestiones principales de la gestión urbana.

La municipalidad es entendida como una unidad de "gestión", un aparato político-administrativo de articulación de recursos para la generación de "productos" que suponen elecciones entre alternativas que inexorablemente ponen en juego intereses, diferencias, contradicciones y conflictos en la sociedad local.

Los "productos municipales" se concretan en la elaboración de políticas para satisfacer necesidades, su transformación en programas de acción y su ejecución por medio de la prestación de servicios y la construcción de obras. Si bien su objetivo último es la satisfacción de ciertas necesidades de la población local, los "productos municipales" pueden ser "finales" (destinados al "consumo", como los servicios de educación, salud, higiene, etc.), o "intermedios", es decir insumos para la producción de los primeros (entre otros, servicios administrativos y financieros, capacitación del personal).

La gestión municipal es parte de la gestión urbana local, dado que ésta supone la incumbencia de otras agencias estatales (de nivel provincial y federal) y de organizaciones no estatales. En tal sentido, la gestión urbana local es un conjunto (a nivel local) de procesos económicos, sociales, políticos y administrativos que configuran a la ciudad. Esos procesos, que incluyen ámbitos estatales y privados al ser gestionados por distintas agencias, introducen el problema de su articulación.

La articulación de la participación de estas agencias en la gestión urbana local supone la configuración de un sistema, o por lo menos de una red institucional, para lo cual, alguna de las instituciones debe constituirse en el núcleo del centro funcional del sistema de agencias caracterizado por rasgos fundamentales: comunicación, cooperación (Amos, 1989) y coordinación. La comunicación se refiere al intercambio de información sobre los problemas o necesidades locales, los recursos que pueden ser movilizados y las acciones de los intervinientes. Con base en ese intercambio, la cooperación es el

apoyo mutuo para la realización de las acciones de cada agencia. Ambas, comunicación y cooperación, deben darse de manera vertical, dentro de cada organización, y horizontalmente entre las organizaciones. La coordinación, por su parte, supone la existencia de algún ámbito que oriente articuladamente la acción del sistema, en su conjunto o de una parte (subsistema) del mismo. Es decir, pueden existir coordinaciones parciales (por ejemplo sectoriales) pero, más allá de ellas, suponemos la existencia de algún nivel de coordinación global, que funciona sobre la base de un programa, una estrategia o, por lo menos, lineamientos que ordenen las actividades de los integrantes de la red de gestión urbana local (desde un plan o la elaboración de prioridades, hasta la existencia de una política general sobre la ciudad).

En el caso argentino, la coordinación global, de acuerdo al ordenamiento formal (Pérez, 1989), debería ser ejercida por el gobierno municipal que es el nivel responsable de la gestión local y a la vez el ámbito de la representación política local. La municipalidad debería considerarse el núcleo del sistema de gestión urbana local. De allí que, además de ser una **unidad de gestión local**, un aparato político-administrativo para movilizar recursos, para producir políticas locales y para ejecutarlas en la prestación de servicios, construcción de obras y determinación de regulaciones urbanas, la municipalidad debería ser un ámbito de articulación de la red local de gestión urbana. Ese sistema de toma de decisiones debe girar entorno al aparato municipal, independientemente de los actores que lo integren y de la fuerza relativa que tengan dentro de él.

## **1.2 Los casos y la gestión local**

La orientación conceptual señalada y los dos conceptos que presentamos a continuación permitieron, al estudiar los casos, ordenar la información registrada.

### **1.2.1 El contexto de la gestión urbana local**

Cuando nos referimos al ambiente o contexto, en analogía con la terminología sistémica, indicamos los elementos que, desde "fuera" de la red de gestión, contribuyen a su existencia bajo una forma concreta, específica. Dos

parecen ser los componentes del contexto de la gestión: uno de ellos "formal", está determinado por el modelo institucional de gestión local (la definición de municipalidad, sus atribuciones, funciones y vinculación con el resto del aparato estatal); y el otro "real", dado por el "tipo de ciudad" en el que se da la gestión local, definido en términos socioeconómicos por el tipo de región en que se encuentra y las condiciones económicas y sociales de la sociedad urbana, y además por el tipo de agentes que intervienen en la producción de la ciudad (estatales, privados, y populares). De acuerdo a esta conceptualización encontramos dos "contextos" diferentes que, como veremos más adelante, se relacionan con dos "modelos" distintos de gestión municipal, el primero aplicable a los casos de La Rioja y Resistencia, y el segundo al de Zárate.

### **1.2.2 El "modelo" de gestión**

Las diferentes experiencias estudiadas nos sugirieron la existencia de distintas configuraciones del sistema de gestión municipal, a partir de las cuales construimos "modelos" que nos permiten otorgar significación global a los "datos" registrados.

Si bien los modelos de gestión fueron contruidos a partir de las experiencias estudiadas, se consideró como referente para su definición al modelo de gestión original ("modelo clásico") basado en la organización formal del gobierno local. De acuerdo a ella, el ámbito provincial es el encargado de las funciones estatales de producción y regulación urbana, en tanto hacen a la promoción de las actividades y del bienestar de la población. Esas atribuciones forman parte de lo que el léxico constitucional denomina "concurrentes", es decir, que pueden ser ejercidas tanto por los gobiernos provinciales como por el gobierno federal. En el nivel provincial, esas atribuciones son delegadas, en gran parte, a los niveles municipales, creando las instituciones de gobierno local (Pérez, 1989).

El "modelo clásico" supone una municipalidad organizada en la primera mitad del Siglo XX, para una sociedad caracterizada por la integración social y económica de la población, aunque con limitada integración política<sup>4</sup>.

---

4 Es particularmente relevante, en este sentido, la disposición de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, reproducida en la Ley Orgánica Municipal, según la cual para

Supone, además, una sociedad urbana relativamente homogénea, en la que sus miembros, aunque sean "pobres", tienen cierta capacidad para enfrentar, en algún grado al menos, los compromisos de la producción urbana y la satisfacción de sus necesidades. La sociedad supuesta por el modelo clásico está compuesta por ciudadanos que aunque en forma desigual están integrados al mercado. Pobreza no significa, en esa ciudad, exclusión. La representación local se basa en la existencia de votaciones periódicas para elegir a los integrantes de los cuerpos municipales y, en el mejor de los casos, en formas ampliadas como el referéndum, la revocatoria y la iniciativa popular. El sistema de gestión consiste en la regulación de las acciones privadas y, fundamentalmente, en la producción de obras y/o prestación de servicios a cambio del pago de tasas efectuado por la población y las estrategias correspondientes se circunscriben a la administración de recursos institucionales y financieros.

La investigación permitió confirmar que, pese a las reformas de algunas constituciones provinciales<sup>5</sup>, el "modelo clásico" sigue constituyendo la base de la organización y el funcionamiento municipal. No obstante ello, en un contexto de fuertes cambios sociales se está produciendo, como se verá más adelante, el inicio de su transformación. La gestión urbana local debe hacerse para una sociedad radicalmente diferente a la supuesta por el modelo clásico: otros sectores sociales, otras necesidades, otros recursos. Es una sociedad con amplios sectores excluidos, en diferentes grados, del mercado de consumo y, en especial, del mercado de trabajo, que no tienen alternativas para su reproducción y no encuentran canales de expresión política que se hagan cargo de su posición en la estructura social.

## **2. La gestión urbana local en los casos argentinos**

### **2.1 Los modelos de gestión municipal**

El estudio de las tres ciudades argentinas que integraron el proyecto permitió identificar lo que hemos denominado un "modelo clásico ampliado"

---

establecer o cambiar los gravámenes municipales, debe reunirse una asamblea compuesta por el Concejo Deliberante y otros tantos miembros de la sociedad elegidos de entre los mayores contribuyentes. Esa norma, si bien vigente hasta la actualidad, es totalmente contradictoria con las actuales valoraciones políticas y, por eso mismo, no se cumple.

5 Lo reciente de esas reformas impide evaluar sus efectos.

aplicable a los casos de La Rioja y Resistencia; y la coexistencia de rasgos de ese modelo con un principio de “transición”, para el caso de Zárate.

### **2.1.1 El modelo clásico ampliado clientelar**

Asentadas en regiones de relativo atraso económico, las ciudades de La Rioja y Resistencia constituyen “polos” regionales de localización de actividades con un importante componente de población con muy bajos recursos económicos y con inserciones muy precarias en los mercados de trabajo. En 1988 La Rioja tenía 90000 habitantes y Resistencia, 220000. La estructura productiva riojana es básicamente terciaria (sobre todo por el sobredimensionamiento de la administración pública provincial y municipal) aunque con un importante sector industrial resultante de la promoción fiscal que favorece a la provincia. La estructura productiva chaqueña es básicamente agropecuaria, mientras que en la ciudad de Resistencia el sector terciario es el más importante en términos de captación de empleo.

Si bien ambas municipalidades tienen atribuciones formales que les otorgan la capacidad de atender los aspectos fundamentales de la producción y regulación urbana, por ser capitales de provincia y consecuentemente sedes de sus respectivos gobiernos provinciales, éstos cubren importantes aspectos de la producción urbana (sistemas de redes de agua y drenaje, de electricidad; servicios sociales como salud y educación; producción de vivienda social). Por otra parte, las municipalidades dependen financieramente en gran medida del gobierno provincial para el desarrollo del reducido abanico de funciones que efectivamente cumplen.

Dentro de este “contexto”, la gestión urbana es encarada por los niveles municipal y provincial, y básicamente por éste último. La municipalidad circunscribe su gestión a la prestación de algunos servicios urbanos (recolección de residuos domiciliarios, higiene, alumbrado público, mantenimiento vial), recaudando tasas a partir de ello. Sin embargo, en ambas ciudades, la característica definitoria de la gestión local, es que uno de sus productos más importantes es el “empleo municipal”.

Hacia fines de 1988 Resistencia registraba unos 4000 empleados municipales y La Rioja, entre 2500 y 3000. En la primera el crecimiento del empleo se registra ya desde fines del gobierno militar. En La Rioja, la información

permite inferir un crecimiento aproximado del empleo municipal del 300% entre 1983 y 1988. Por otra parte, en ambas municipalidades, los trabajadores se concentran en tareas administrativas, con lo cual el empleo en la producción de obras y servicios queda reducido a una mínima expresión. La limitada calificación del personal municipal, sumada a los bajos salarios, la falta de recursos materiales de trabajo y la desorganización administrativa dada por el crecimiento de reparticiones, que en ocasiones se superponen funcionalmente, y de cargos jerárquicos, da lugar a un servicio administrativo caótico.

La asignación de los escasos recursos municipales refleja esta situación: la mayor parte se destina a gastos de operación y, dentro de éstos, al rubro "personal". La falta de recursos financieros, la concentración del gasto en "personal" y la ausencia de un aparato administrativo eficaz, dificultan considerablemente el cumplimiento de las atribuciones formales que las respectivas legislaciones les otorgan.

En ambas municipalidades, la opción de orientar los recursos municipales hacia el empleo en lugar de orientarlos hacia la producción de obras o servicios es parte fundamental del desarrollo de relaciones clientelísticas<sup>6</sup>. El empleo municipal asume un rol central a nivel local dado que contribuye a incorporar parte de la población desempleada y por ende, a mantener el mercado local de consumo, y constituye uno de los canales más importantes de incorporación de los sectores populares como "nuevos" beneficiarios de la gestión local. El clientelismo político, en estos términos, supone la subordinación de la "clientela", cuya incorporación a esta dinámica no es el resultado de la comunidad ideológica o política, ni tampoco de la coincidencia o alianza de intereses, sino de la imposibilidad, total o parcial, de satisfacer sus necesidades en el mercado o a través de las políticas sociales formales. Por otra parte, el vínculo clientelístico establecido a través del intercambio de ventajas por apoyo político reduce la representación política formal subordinándola a estrategias de acumulación política local, en principio intrapartidariamente y, luego, en la lucha entre los partidos por los puestos electivos y por el apoyo al ejercicio de los cargos obtenidos.

---

6 En la ciudad de La Rioja, la dinámica política clientelística está íntimamente asociada al Partido Justicialista que es el que históricamente ha monopolizado el ejercicio del poder político local y provincial. En Resistencia, sin embargo, dicha dinámica política es independiente del partido político que detente el poder ejecutivo local.

Si bien el "empleo municipal" parece ser el producto más importante de la gestión local en estas ciudades, existen otros bienes o servicios que son ofrecidos a los sectores populares como parte de las estrategias partidarias de acumulación de poder: tierra, vivienda, ayuda en alimentos, asistencia en caso de inundaciones, infraestructura urbana, servicios de redes (agua potable, cloacas, electricidad, gas), etc.

Para obtener estas "ventajas", los sectores populares se vinculan por intermedio de sus organizaciones vecinales o partidarias con los funcionarios municipales que pueden proporcionarlas o gestionar su otorgamiento. Ese proceso de gestión-demanda constituye a las asociaciones de base en el canal privilegiado de manifestación de las necesidades de los pobladores de los barrios. Son así mediadoras entre las necesidades populares y las instancias de decisión que tienden a "seleccionar" las demandas en función de las redes de apoyo clientelar y a rechazar aquellos proyectos que, aunque estén basados en diagnósticos técnicos o políticos sobre la realidad, proponen dar respuestas por fuera de las relaciones clientelísticas.

Todo ello significa que, por detrás de la respuesta clientelar existe la dificultad, si no la incapacidad de las municipalidades, para enfrentar las necesidades populares con medios que, pudiendo articularse de manera rápida, den una respuesta a largo plazo. Se consolida, así, un estilo "inmediatista" de gestión municipal limitado a la producción de un reducido espectro de "productos" en función de demandas puntuales y a cambio de apoyo político, en lugar del diseño e implementación de respuestas programadas y globales a los problemas de los sectores populares urbanos. Las limitaciones intrínsecas de este modelo de gestión municipal resultan evidentes, dado que responder a las necesidades populares básicamente incorporando empleo municipal sólo puede beneficiar a un número limitado de miembros de la sociedad, lo cual, combinado con la manifiesta imposibilidad de realizar obras y prestar servicios por falta de recursos y la ausencia de un sistema administrativo para encararlos, disminuye el rendimiento general de la gestión municipal. Por otra parte, los recursos existentes, entre ellos los recursos humanos, tampoco son realmente aprovechados al no existir programas que orienten su utilización en un esquema administrativo racional-burocrático. El resultado es la generación de un aparato administrativo desproporcionado, caótico e ineficiente, y la consiguiente pérdida de legitimidad en la sociedad local.

En síntesis, frente a la crisis del modelo clásico de gestión municipal, que está definido sobre la base de una sociedad urbana irreal en estos tiempos, la gestión municipal reacciona "ampliando" los productos, los beneficiarios y las estrategias de gestión típicos de ese modelo. La sociedad local ya no es percibida como un conjunto homogéneo de ciudadanos, sino como un agregado de grupos con características propias, que requieren una atención diferenciada. Aparecen, de esta manera, los sectores de menores recursos como beneficiarios particulares de la gestión local, lo cual, si bien permite responder a demandas que de otra forma quedarían excluidas, no altera las condiciones fundamentales del problema: los determinantes de la exclusión de importantes sectores de la población urbana. Además, posibilita únicamente una gestión puntual con baja capacidad de multiplicación, en buena medida porque responde al predominio de relaciones clientelísticas vinculadas a lógicas de acumulación política partidaria.

En este marco de desarticulación de la gestión municipal, no puede existir (y de hecho no existe) un "centro" que coordine al conjunto de actores que intervienen en la gestión local. La municipalidad no logra establecer normas firmes para regular los comportamientos del conjunto de los actores públicos y privados y, en el caso de que éstas existan, es incapaz de controlárlas debidamente. Las unidades políticas presentes (provinciales y municipales) operan en forma paralela e incluso superpuesta, generando un sistema desarticulado no sólo por la falta de coordinación, sino también por los fuertes déficits de comunicación y cooperación.

### **2.1.2 El modelo clásico ampliado no clientelar en "transición"**

La gestión local en la ciudad de Zárate se desarrolla en un contexto sustancialmente diferente al descrito en los casos anteriores, no tanto por las diferencias "formales" entre ambos (las que, de hecho, no son relevantes) sino más bien por aquellas que definen distintos "tipos de ciudades" desde el punto de vista socioeconómico. Localizada en el área de mayor nivel de desarrollo relativo del país (en el "margen" de la Región Metropolitana de Buenos Aires), la ciudad de Zárate (con aproximadamente 84000 habitantes en 1989) se beneficia por sus ventajas agrícola-ganaderas e industriales. La ciudad se caracteriza por el predominio de sectores medios y por una presencia de grupos de gran precariedad económica y social, en términos relativos, cuantitativamente menor que en las otras dos ciudades estudiadas.

Por otra parte, en Zárate, que no es capital de provincia, la presencia directa del gobierno provincial en la producción de la ciudad es mínima y se circunscribe, básicamente, a la prestación de los servicios sociales de salud y educación. Paralelamente, la dependencia financiera es mucho menor que en el caso del otro contexto explicitado, y no supera su estipulación formal (es decir, no excede los fondos correspondientes a la coparticipación provincial).

En términos generales, esta municipalidad se hace cargo de la construcción y mantenimiento de los servicios de redes de agua potable, desagües cloacales y alumbrado público; de la construcción de equipamiento para educación y salud (aunque sólo en casos aislados porque estas áreas son de competencia provincial); de la realización de obras viales (construcción de puentes y caminos, y entosado o pavimentación de calles); de la prestación del servicio de recolección de residuos domiciliarios y de limpieza y reforestación de la ciudad; de la construcción de áreas de esparcimiento; de la implementación de políticas sociales dirigidas a los sectores populares (turismo social, atención médica y odontológica para ancianos de escasos recursos, albergue a niños provenientes de familias de escasos recursos, etc.); de la organización de actividades culturales (festivales, recitales, etc.); de la producción de viviendas para los sectores de bajos ingresos; etc.

Considerando los "productos" de la gestión municipal, los beneficiarios de la misma y las estrategias implementadas para su concreción, la particular configuración del sistema de gestión municipal en Zárate permite definir un "modelo clásico ampliado", aunque con variantes respecto del indicado para los casos de La Rioja y Resistencia.

Respecto de sus áreas de incumbencia, la gestión municipal en Zárate se amplía (siempre tomando como referente al "modelo clásico"), en tanto genera "productos" atípicos en la gestión municipal clásica, como la construcción de viviendas, salas de primeros auxilios o jardines maternos en los barrios periféricos de la ciudad. Además, incorpora como beneficiarios a estratos socio-económicos bajos que se asocian al gobierno municipal organizados fundamentalmente en sociedades de fomento "tradicionales" que se estructuran jerárquicamente, reivindican su "apoliticismo", canalizan las demandas vecinales y realizan gestiones ante las autoridades municipales.

La ampliación de la gestión municipal a nuevas actividades y nuevos beneficiarios requiere ampliar también los escasos recursos de que dispone la administración municipal, dado que ya no se trata exclusivamente de prestar servicios que se financian con el pago de tasas. El gobierno municipal asume el rol de "gestor" de recursos "informales" que complementan la recaudación efectuada por la Municipalidad y los otros ingresos formales que recibe como coparticipación provincial.

El vínculo entre el gobierno municipal y los sectores de la población local que no pueden cubrir sus necesidades a través del mercado y que están dispuestos a organizar su trabajo voluntario, se plantea con referencia estricta a la obra encarada. Es decir, no existe desde el municipio el propósito de enfrentar globalmente la situación de los sectores de menores recursos, ni de incentivar la organización autónoma y la participación de la población, más allá de lo necesario para utilizar los recursos que la organización popular proporciona (básicamente, "trabajo voluntario") para la concreción de alguna obra en particular<sup>7</sup>.

En este modelo de gestión, que como vimos amplía tanto los productos como los beneficiarios de la gestión municipal clásica, los vínculos establecidos entre el gobierno municipal y los "nuevos sectores sociales" incorporados a la dinámica de la gestión municipal, a diferencia del modelo ampliado clientelar, se plantean en términos estrictamente institucionales. Por eso mismo, el empleo municipal no asume la función de "ventaja" para ser intercambiada por apoyo político. Los datos, en este sentido, son elocuentes: entre 1982 y 1987 la planta de personal se mantuvo estable<sup>8</sup> y la falta de personal en algunas áreas de la municipalidad es notoria. Esto induce a pensar que la política de empleo no se orienta a paliar la desocupación existente en la ciudad, sino más bien a satisfacer las necesidades de la administración dentro de las posibilidades concretas de incrementar los gastos de operación. Por otra parte, y estrechamente vinculado a lo anterior, tampoco se contrata personal por sus vinculaciones políticas, incluso para ocupar puestos jerárquicos políticamente importantes.

---

7 Esta vinculación con los sectores populares ha dado lugar, también, a una interesante experiencia de modificación de la función municipal de recaudación fiscal al descentralizarla en las sociedades de fomento, otorgándoles capacidad de decisión en la asignación de los recursos obtenidos que excedan la recaudación histórica de su jurisdicción.

8 Existen actualmente 576 empleados efectivos y aproximadamente 16 contratados.

En resumen, ese estilo de gestión local supone la ampliación tanto del tipo de "productos finales" y de "insumos" de la gestión municipal clásica, como de los sectores beneficiarios de la misma. Propone la incorporación de la población básicamente a través del "trabajo voluntario", y establece vínculos institucionales con las organizaciones vecinales.

Por otra parte, esta configuración se complementa con una experiencia que introduce una transformación aún más importante en la gestión municipal clásica. El eje de esta experiencia es una de las áreas de la administración municipal, la Dirección de Vivienda y Desarrollo Comunal, que orienta su gestión a la concreción de proyectos de vivienda integrales caracterizados por la participación de las organizaciones de base no sólo en su ejecución (como mano de obra "voluntaria"), sino también en su diseño, control y administración. La municipalidad, por su parte, asume desde la asistencia técnica, legal y/o financiera, hasta las gestiones ante entidades crediticias, pasando por garantizar la infraestructura para el desarrollo de las obras y la capacitación de los equipos de trabajo.

Todo esto supuso, además, un cambio importante en la producción de los "insumos". En primer lugar, se constituyó formalmente la Dirección de Vivienda que, si bien integra la Secretaría de Obras Públicas, opera como ente descentralizado con presupuesto propio y capacidad de gestión autónoma. Funciona como unidad de gestión de proyectos de desarrollo urbano integral (vivienda, equipamiento comunitario, infraestructura, fuentes de trabajo, etc.), organizando a los sectores "excluidos" de la sociedad local a través de sus centros vecinales en programas participativos de ayuda mutua y esfuerzo propio, autoconstrucción, autogestión, etc.. En términos generales el municipio, a través de los equipos de la Dirección de Vivienda, nuclea a un grupo reducido de interesados o preadjudicatarios (grupos de base) que, en conjunto, construyen las viviendas de todos sumando el trabajo de cada uno. Una vez que las viviendas están en condiciones de ser habitadas se sortean y adjudican definitivamente. Además, este estilo particular de gestión moviliza recursos financieros que superan a los que dispone habitualmente el municipio (de recaudación directa, coparticipados o aportados fuera de la coparticipación formal) y a los que obtiene por su asociación con la población interesada. La gestión del grupo de técnicos municipales permitió la incorporación de recursos provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeras (Banco Hipotecario Nacional, Instituto de Vivienda de la Provincia, Agencia

de Cooperación Técnica del Gobierno de Alemania Federal, etc.), los cuales son canalizados en forma directa a las asociaciones de base que organizan a la población beneficiaria y administrándose en forma conjunta.

Los beneficiarios de estos proyectos son los sectores más postergados económica y socialmente de la ciudad. A diferencia de los habitantes de sus áreas consolidadas que son atendidos por el modelo clásico ampliado, estos sectores sufren carencias habitacionales y de provisión de servicios básicos (desagües cloacales, agua corriente, electricidad, etc.) aún más severas que las registradas en los barrios periféricos consolidados. Por otra parte, a ello se suma la fuerte inestabilidad laboral de la mayor parte de esta población: en el mejor de los casos son trabajadores por cuenta propia, los varones como obreros de la construcción y las mujeres como tejedoras. De hecho, los dos programas más importantes que se llevan a cabo dentro de este estilo de gestión se proponen la consolidación y relocalización, respectivamente, de las dos villas de emergencia más grandes del municipio, que concentran aproximadamente a 600 familias.

Los vínculos establecidos entre la Dirección de Vivienda y estas organizaciones barriales suponen su organización democrática y autónoma y la participación de las mismas no sólo en la ejecución de los proyectos como mano de obra voluntaria sino también en su diseño y en la conducción de las obras y la administración de los recursos.

No obstante el hecho evidente de que la municipalidad asume un rol claramente diferente del supuesto por el modelo clásico de gestión (e incluso por el clásico ampliado antes explicado) y se hace cargo de otro sector de la población obviado por aquel modelo, al analizar el aparato municipal en su conjunto, nos enfrentamos a una suerte de "agregado contradictorio" donde la Dirección de Vivienda opera como una unidad global de proyectos pero administrativamente funciona como una subunidad sectorial. Dados sus objetivos, esta Dirección debería coordinar a la totalidad del aparato sectorial municipal, aunque de hecho no está en condiciones orgánicas para hacerlo, ya que no tiene atribuciones para ello. Por otra parte, la municipalidad no tiene una estrategia que le permita la coordinación de la totalidad de sus esfuerzos, lo cual implica una severa limitación en la dimensión de los resultados que puede lograr a través de su gestión. La capacidad operativa de la Dirección de Vivienda se reduce, entonces, a sus propios recursos y, por ello, debe reproducir algunas funciones que corresponden a otras unidades, sin poder ampliar la cobertura de los servicios prestados.

En resumen, si bien la municipalidad se hace cargo de la ciudad sin la presencia material del gobierno provincial y es por ello el núcleo de la gestión local, no logra asumir no sólo la función de "coordinación" de los diferentes agentes (en el sentido de orientar articuladamente la acción del sistema de gestión local) sino que tampoco logra dar coherencia a la gestión municipal misma. Esto último no es sino consecuencia de la existencia, relativamente contradictoria, dentro de un modelo de gestión municipal clásico ampliado, de una experiencia que intenta su superación.

## **2.2 Para pensar la dinámica de la gestión local: entre el contexto y la política local**

En los casos analizados el sistema de gestión urbana local funciona en forma claramente desarticulada: en las ciudades que son capital de provincia parece existir una suerte de "gobierno bifronte" (provincial-municipal) no articulado por ninguna de esas instancias; en la tercera ciudad (no capital de provincia) el sistema está integrado casi exclusivamente por unidades municipales, también con un importante grado de desarticulación interna.

La desarticulación del sistema de gestión local se debe, en principio, a la falta de previsión formal para darle unidad, o bien de algún tipo de procedimiento informal que la supliera. La falta de una instancia de coordinación, si bien es consecuencia del déficit organizacional del sistema de gestión local, es básicamente el resultado de la falta de una concepción global sobre la ciudad, con la consecuente debilidad municipal para enfrentar los procesos que la configuran, no sólo en el ámbito del mercado, sino aun aquellos que corresponden a las diferentes unidades públicas intervinientes. El resultado es la existencia de sistemas de gestión urbana local desarticulados o sólo, en el mejor de los casos, coordinados parcialmente.

En este marco, los sistemas de gestión registrados en los tres casos estudiados parecen ser el resultado de la reacción municipal frente a la inadecuación del "modelo clásico", pero además, son el producto de una particular combinación entre el "contexto" y el "estilo político local". El "contexto", como explicamos anteriormente, se refiere fundamentalmente a los rasgos socio-económicos de la sociedad local (particularmente, al nivel de necesidades que en ella existen). El "estilo político local", el otro componente esencial del que depende la particular configuración que adopten los componentes del

modelo de gestión, surge de la orientación de los partidos políticos locales, de sus relaciones entre sí, y, fundamentalmente, de sus vínculos con los actores sociales locales.

De la combinación de estos dos factores (contexto y estilo político local) y como respuesta a la inadecuación del modelo clásico de gestión municipal, encontramos dos tipos de configuraciones. Por un lado, la presencia de sectores de la población conformando lo que Mires (1989) llama "sectores de sobrevivencia", excluidos de los recursos distribuidos por el mercado y de los beneficios de la política social, combinada con el predominio de un estilo político orientado más que a la solución de problemas y conflictos a la acumulación partidaria de posiciones de poder dentro de los aparatos políticos locales, genera las condiciones para que se desarrolle un modelo clásico ampliado en forma clientelar y no se superen sus limitaciones fundamentales.

Por otro lado, la combinación de un contexto menos desfavorable en términos socioeconómicos con la presencia de un estilo político con predominio de una orientación institucional de respuesta no particularizada a las necesidades, parecería constituir la base de experiencias no clientelares de ampliación del modelo clásico y, a la vez, de intentos de cambios más profundos.

La definición de la gestión local presentada permite considerar a sus diferentes componentes como partes de una totalidad, con lo cual puede suponerse que sus distintos ámbitos o sectores dependen de esa totalidad a la vez que la componen. Es por ello importante identificar los componentes y las relaciones que los integran, identificar sus determinantes y pensar las modificaciones necesarias para generar cambios. Así, buena parte de los problemas observados constituyen temas recurrentes en los análisis de las municipalidades latinoamericanas, los cuales, pese a los múltiples intentos realizados no han sido superados. Esto obliga a reflexionar sobre la razón de que, no obstante conocerse los sectores más débiles de los gobiernos locales (aquellos que constituyen los mayores obstáculos para el cumplimiento pleno de su papel), y aun habiéndose implementado más de una estrategia para su transformación, esos problemas sigan persistiendo. Puede pensarse que si bien los problemas se perciben sectorialmente, no ocurre lo mismo con la totalidad en la que están inmersos, de allí la importancia de considerar a la gestión local como totalidad.

### **3. Pensando en transformaciones**

Para que las municipalidades puedan hacerse cargo de la producción de la ciudad y, específicamente, de la satisfacción de las necesidades de la población de menores recursos, deberán ser objeto de transformaciones que las conviertan en ámbitos privilegiados de la representación política local y en las responsables reales de la gestión urbana local.

El aparato de gestión deberá tender a conformar un sistema articulado entorno a la municipalidad, para lo cual deberán atenderse las relaciones interinstitucionales, a los efectos de integrar una red de comunicación y cooperación entre la unidades públicas que participan, y generar condiciones para que la municipalidad ejerza un papel efectivo de coordinación de la totalidad. Este aspecto tiene, sin duda, una dimensión formal que no está prevista en la organización estatal argentina, dado que no existen formulaciones que vinculen las diferentes unidades, particularmente cuando corresponden a niveles estatales distintos, con lo cual deberá contrarrestarse lo que puede ser considerado como una tendencia "natural" del funcionamiento institucional argentino.

Es común en los análisis organizacionales la identificación de efectos de feudalización en las unidades que los componen, lo que aparece con mayor claridad en el caso de unidades públicas en las que se desarrollan estrategias de acumulación de poder diferentes y aun competitivas (por ejemplo, cuando el control de las unidades -por ejemplo, el gobierno provincial y el municipal- corresponde a diferentes partidos políticos o bien cuando esas diferencias se dan entre grupos, "líneas" o "fracciones internas" dentro de un mismo partido). Para contrarrestar esta tendencia, parece necesario formular medios institucionales que favorezcan la comunicación y la cooperación, estableciendo rutinas que "obliguen" a las instituciones intervinientes a mantener y ajustarse a esas reglas de vinculación.

Para que ello sea realmente efectivo debería existir una instancia de coordinación con capacidad de decisión sobre la totalidad de los agentes intervinientes en la gestión local y con la responsabilidad de formular la política global para la ciudad o, por lo menos, de lineamientos que orienten las acciones de la red de participantes, y constituyan la base de la regulación de los procesos que configuran la ciudad, determinando los responsables y sus respectivas competencias. Esta instancia de coordinación canalizará los

flujos de comunicación y cooperación, constituyéndose como instancia de "compensación" de programas y acciones en la gestión local. Esto quiere decir que ninguno de los agentes de la gestión local podrá aprobar un plan de acción o un proyecto sin que previamente sea considerado desde el punto de vista de la totalidad y de la interrelación institucional por esta instancia de coordinación.

Para el logro de estos objetivos son indudablemente necesarios cambios organizacionales, realizables incluso con el actual marco normativo<sup>9</sup>, que permitan la creación de una instancia inmediatamente dependiente del Intendente, y en estrecha vinculación con el Concejo Deliberante, que asuma la responsabilidad sobre las tareas indicadas en los párrafos anteriores.

Por otra parte, la gestión local deberá asumir la existencia de una sociedad polarizada donde amplios sectores están excluidos de las relaciones de mercado y, por ende, son incapaces de resolver por sí mismos gran parte de, sino todas, sus necesidades de sobrevivencia. La gestión deberá orientarse, en consecuencia, a la satisfacción de las necesidades de estos sectores de la población que no cuentan con recursos para ello, superando las acciones sectoriales con el objeto de plantear una estrategia global.

En suma, todo ello supone la necesidad de: a) elaborar una política que defina los problemas, establezca prioridades y asigne responsabilidades a las instituciones intervinientes a nivel local; b) organizar programas de acción para sectores socio-territoriales específicos de la ciudad; c) coordinar la participación en esos programas de los sectores de la administración municipal y de los demás agentes intervinientes en la ciudad.

Por último, debe destacarse que ninguna transformación sustancial será posible si no se altera la situación financiera de las municipalidades, razón por la cual este punto constituye un aspecto central de las transformaciones en la gestión. Es imprescindible que las municipalidades, además de las tasas que cobran por servicios y de las transferencias que reciben de los gobiernos provinciales logren un sistema tributario completo y diversificado, para lo cual debería asignárseles el cobro de ciertos impuestos, particularmente aquellos vinculados a lo local, como el inmobiliario. También deberían

---

9 En este sentido, podría aprovecharse la experiencia registrada en el caso de Zárate, aunque, obviamente, intentando superar sus limitaciones.

participar del producido de impuestos que recaudan otros niveles estatales y que gravan a las actividades económicas, como los ingresos brutos (impuestos provinciales sobre las transacciones comerciales en bruto) o el impuesto al valor agregado o a las ganancias recaudados federalmente.

En los casos argentinos, la limitación fiscal municipal hace imprescindible redefinir la distribución de los recursos públicos entre las provincias y las municipalidades. Redistribución que, por cierto, no es independiente de la que se da entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Debe tenerse en cuenta que, como resultado de las políticas de ajuste implementadas, en los últimos años se ha disminuido el gasto nacional, ajustándose preferentemente hacia las provincias razón por la cual éstas difícilmente mejorarán las participaciones municipales.

Los sistemas municipales de recaudación, además de la recomendación obvia sobre el incremento de su eficacia por la calificación del personal y la incorporación de tecnología, deberán tener en cuenta las modificaciones políticas que producen impactos favorables. La participación de las organizaciones vecinales en la recaudación, en un proceso de descentralización que incremente el gasto municipal en sus territorios, y que no sólo descentralice la carga sino también las ventajas, puede ser un elemento importante.

El cobro de las tasas debería vincularse con la prestación efectiva de servicios. En consecuencia, su peso será diferente en las partes de la ciudad que cuentan con distinto grado de oferta (en pavimentos, luz, redes de agua y desagote, recolección de basura, etc.), debiendo pagar tasas menores quienes reciben menos servicios. Además, el diseño de las normas fiscales anuales de las municipalidades debería vincularse con la política urbana que defina el tipo de ciudad que se desea impulsar y los proyectos específicos en los que se concretará la gestión y, por consiguiente, la asignación de los recursos municipales.

Todas estas transformaciones deberán, evidentemente, integrarse a un proceso continuo de democratización de la gestión local que asumirá por lo menos dos objetivos fundamentales: por una parte, establecer mecanismos para detectar de manera general (es decir, sin particularismos) las necesidades de la sociedad local y los recursos que pueden mobilizarse y las propuestas que surjan de ella, y así, ampliar la representación política que

definirá la determinación de prioridades para la ciudad; y por otra parte, garantizar a la totalidad de la población un mínimo de servicios que tienda a generar una calidad de vida aceptable para todos, atendiendo especialmente la situación de aquellos que no logran satisfacer sus necesidades por encontrarse excluidos de los mecanismos del mercado.

Esos dos aspectos tienen consecuencias diferentes sobre distintos ámbitos de la vida local. El primero no solamente promoverá un tipo particular de estilo político, sino muy probablemente requerirá una institucionalización de los vínculos entre las organizaciones de la población necesitada y las diferentes unidades de la gestión local. El funcionamiento de la vida partidaria local, en vez de privilegiar la acumulación de posiciones de poder en los aparatos, deberá plantear la disputa política (y electoral) en la búsqueda y práctica de respuestas a las necesidades de la población, haciéndose cargo de aspectos específicos, a la vez que de los problemas más generales de la sociedad. En segundo lugar, junto a la transformación de las relaciones de representación, deberán ponerse en funcionamiento mecanismos institucionales que contacten de manera directa la población con las autoridades (ejecutivas y legislativas) para posibilitar la comunicación de necesidades y demandas sin pasar por las mediaciones partidarias.

Por último, debe tenerse en cuenta que la vida local está sujeta a fuertes determinaciones propias de los procesos que se dan a nivel nacional. Así, las tendencias macroeconómicas y las políticas que las influyen conforman el marco de posibilidades dentro del cual se mueven las actividades locales y la política municipal. Asimismo, los procesos políticos nacionales, en particular las formas de efectiva representación y participación de las mayorías, son, también, el marco -esta vez político- de la vida local. Ignorar que la vida municipal es parte del universo más amplio de la vida nacional significa desconocer la real autonomía de lo local.

## **Bibliografía**

- AMOS, Francis J.C.: "Strengthening municipal government" en **Cities**, Vol. 6, No.3, August, 1989.
- MINOLITI, C.; NOVARO, M. y PIREZ, P.: **Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina. Los casos de las ciudades de La Rioja, Resistencia y Zárate, Argentina**. Buenos Aires (mimeo), 1990.
- MIREZ, F.: "Existe el sector informal", en **Revista Foro**, N. 9, Bogotá, 1989.
- PIREZ, P.: "El municipio en la organización del Estado en la Argentina", en **Medio Ambiente y Urbanización**, No. 28, Buenos Aires, 1989.
- PIREZ, P.: "Ciudades intermedias: gestión municipal y política local", en **Revista Foro**, N. 11, Enero, Bogotá, 1990.

## **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 MNR<sup>2</sup>) 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 sistema<sup>3</sup>.

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 apunten 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 proceso<sup>4</sup>, 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 informe<sup>5</sup>. "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, tiente 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 caso<sup>6</sup>, 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 político<sup>7</sup>.

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 representados<sup>8</sup>. 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 hacer<sup>9</sup>.

---

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 operacionalidad 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 recaudado<sup>10</sup> 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 nacional<sup>11</sup>; 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 municipal<sup>12</sup> -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 medirse 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.<sup>13</sup>, 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)<sup>14</sup> 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 intervención<sup>15</sup> 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 Kuna<sup>16</sup> 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"<sup>17</sup>. 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 decisonal 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)

# **Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas**

## **1. Introducción**

Este artículo es producto de la segunda fase del estudio **Los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina**, presentado en el seminario internacional "La gestión municipal en ciudades intermedias de América Latina: problemas y perspectivas", realizado en Santo Domingo de los Colorados (Ecuador).

Entre los principales objetivos del estudio estuvieron, por un lado, desentrañar la capacidad de gestión del municipio de una ciudad intermedia latinoamericana para encarar y hacer frente a las necesidades y problemas de los pobladores de más bajos recursos; y, por otro, incorporar algunos elementos nuevos en las discusiones respecto a un modelo de gestión municipal diferente.

Por tanto, este trabajo trata de exhibir los principales obstáculos o "cuellos de botella" de la gestión municipal de las ciudades intermedias del Ecuador,

---

1 Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito-Ecuador.

caracterizada por un modelo vertical y cerrado que abarca aspectos de carácter estructural, y está atravesado por la relación Estado central-gobierno local, que muestra un nivel centralizador en la distribución de rentas, competencias, atribuciones, y un vínculo clientelar que todo ello ha generado. Cuestiones internas de manejo administrativo y financiero como otros de los límites adicionales que aquejan a estos municipios.

La débil participación social, tanto desde el punto de vista de la estructura político-institucional del municipio, como desde la experiencia y óptica ciudadana, así como la forma y visión de administrar nuestras ciudades y sus jurisdicciones, se cuentan entre los aspectos más cruciales en el planteamiento y en las posibilidades de crear un nuevo modelo de gestión.

Finalmente, es necesario acotar que este trabajo fue reflexionado de forma más analítica en base a los resultados finales de los estudios de municipios de tres ciudades intermedias: Ambato, Riobamba y Santo Domingo de los Colorados.

## **2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal**

### **2.1 Autonomía y atribuciones municipales: imagen legal y realidad centralizadora.**

En el caso ecuatoriano, el municipio es un típico organismo de "descentralización territorial", pero sometido al poder del Estado. El municipio cuenta con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural)<sup>2</sup>, bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, educación,... así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, control de la moral pública, etc., es decir, funciones y atribuciones propias a la

---

2 "El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción". Art. 1.- (Ley de Régimen Municipal. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1990, pág. 11).

gestión intraurbana de las ciudades, con capacidad de actuar sobre su entorno rural<sup>3</sup>.

Aunque el municipio es conceptuado como una "entidad seccional independiente"<sup>4</sup>, y de larga trayectoria en la historia social y política desde el siglo pasado<sup>5</sup>, en realidad la situación actual en que éstos se debaten desdice del conjunto de esa imagen legal, que históricamente ha sido superada por la magnitud y complejidad de los problemas generados por la ampliación de la demanda social y la restricción de la oferta estatal y por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, el fenómeno relativamente reciente de la acelerada urbanización ha rebasado la capacidad de los municipios de responder a las demandas de los sectores sociales, principalmente de los de más bajos ingresos. Este es un fenómeno observable especialmente en las principales ciudades del país, que presentan ritmos de crecimiento superiores a la media nacional. Si ésta en 1982 llegaba al 4.7%, ciudades intermedias como Santo Domingo de los Colorados, Ventanas o Portoviejo, crecían a tasas del 10.8%, 7.3% y 7% respectivamente.

A lo anterior hay que añadir que, a nivel de la gestión de la sociedad local se ha ido percibiendo la ingerencia de nuevas entidades y órganos estatales, diluyendo lo que privativamente es competencia municipal.

En fin, las rigideces de los ámbitos, atribuciones, recursos y propuestas municipales, han dado lugar al desborde de sus posibilidades de administración de la problemática en sus jurisdicciones cantonales.

---

3 Es así que en el Art. 1 de la Ley de Régimen Municipal se establece que su fin primordial es la búsqueda del "bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción (Ley de Régimen Municipal, Op. cit, pág. 11).

4 Vjekoslav Darlic. **Los gobiernos seccionales en el Ecuador**. Vicepresidencia de la República-ILDIS, Quito, 1896, pág. 28.

5 En el siglo pasado, el municipio no sólo fue una institución que organizaba ciertos servicios públicos, ni una instancia de poder local, sino verdadero aglutinante de los intereses seccionales y poderosos instrumentos de oposición política. Ayala, Enrique, **Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador**. Ed. U. Católica, Quito, 1978, pág. 61. La elección de alcaldes en el Ecuador data de 1946.

Es más, en otros aspectos de carácter administrativo y técnico: manejo de recursos humanos, planificación, etc. pasan también, necesariamente, por la mira de ciertos organismos centrales de control.

Así en el Ecuador no se podría hablar de una autonomía municipal plena; el municipio se ha transformado en un **apéndice** del Estado central, pues ha llegado a depender económicamente de recursos provenientes de aquel en más de las tres cuartas partes de sus presupuestos.

¿Qué municipios, hoy en el Ecuador, no tienen que recurrir a los organismos financieros del Estado para cubrir déficits, solventar programas o cancelar deudas acumuladas?

De tal manera, este proceso ha conducido a definir una instancia de administración y gestión que la contiene y la supera. La hemos denominado "complejo institucional articulado", pues proviene de la amalgama de las distintas instituciones del estado y de la sociedad civil.

Es en esta característica de la organización estatal que se sustenta un doble proceso articulado de centralización-descentralización en el que se inscriben los municipios. Por un lado, la pérdida relativa de autonomía, competencias, funciones y recursos económicos de los gobiernos seccionales en beneficio del poder central y, por otro, las modificaciones de hecho de las funciones municipales: el municipio va dejando de ser el organismo encargado -de manera más amplia- de la regulación y desarrollo de la estructura urbana, y asume el rol de intermediario entre el poder central y la sociedad local respectiva.

En tal virtud, el municipio se ha constituido en catalizador, canalizador y amortiguador de los conflictos sociales que surgen en torno a la demanda de servicios, infraestructura, tierras urbanas, etc, que aparecen en sus áreas de acción, pero en circunstancias en que, como hemos sugerido, los roles que competen a los municipios ecuatorianos se encuentran superpuestos y/o subsumidos en otros órganos estatales e instancias de la sociedad civil que participan de la gestión urbana<sup>6</sup>.

---

6 Ver al respecto, Carrión, Fernando; Velarde Patricio, **Los Gobiernos municipales en ciudades intermedias del Ecuador**. Ponencia presentada al seminario sobre Gobiernos locales en América Latina, Santiago de Chile, 12-16 de Junio de 1989.

De tal manera, los gobiernos municipales en el Ecuador han perdido de forma creciente, la capacidad de administrar sus sociedades locales, que abarcan un espectro que supera lo urbano, esto es, un ámbito regional. Ello es más evidente en las ciudades intermedias.

Complementariamente, a todo este análisis hay que incorporar el tema actual de la crisis económica, que se ha constituido en un factor adicional y determinante en el proceso de centralización estatal y descentralización de los conflictos. Problemas como la inflación, la devaluación, la baja capacidad de gastos, la reducción de determinados programas sociales e inversiones a largo plazo, entre otros, afectan claramente y en mayor medida a este tipo de municipios.

## **2.2 Dependencia financiera y relación política clientelar como forma de gestión municipal.**

En general las entidades seccionales ecuatorianas tienen una debilidad económica crónica, que se evidencia en su escasa importancia relativa dentro del presupuesto nacional. Para el año de 1984 la participación de los gobiernos seccionales fue del 6.6%<sup>7</sup>, y en 1990 representa el 7.1%. Es enorme el contraste con los recursos destinados al pago de la deuda externa (que significa el 26.6% del presupuesto nacional), y algunos ministerios (como el de Defensa que absorbe el 11%)<sup>8</sup>.

Ello ejemplifica, en cierta medida, la exclusión estatal de los municipios al no incorporarlos dentro de planes y programas de desarrollo o no convertirlos en entidades verdaderamente autónomas a nivel financiero.

Por otra parte, la inmensa presencia de recursos procedentes del gobierno central acosa a los municipios y limita sus posibilidades de desempeño autónomo. En el caso de las ciudades estudiadas, el 80% de los recursos con los que contaban en el período "democrático" analizado, esto es entre 1978 y 1987, son de origen externo, tendencia que no ha variado, hasta 1990.

---

7 Verdesoto, Luis; Unda, Mario, **Ventanillas del Estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy**. Mimeo. CIUDAD, Quito. 1987, pág. 10.

8 Presupuesto del Estado. Ministerio de Finanzas. Registro Oficial # 347. Quito, Enero 3 de 1990.

Es decir, estos recursos son provenientes de transferencias e ingresos de capital del gobierno central, vía Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), créditos públicos, o transferencias directas, lo que ha traído como consecuencia que los municipios no implementen esfuerzos en la obtención y generación de recursos propios a través del cobro de determinados impuestos o tasas. Así, es observable en los municipios estudiados la baja recaudación de determinadas partidas consideradas dentro de los ingresos tributarios (tasa de contribución especial de mejoras; impuestos prediales, relacionados a la actualización de los catastros, etc).

Existe una rigidez de los ingresos obtenidos y una flexibilidad de los egresos. El 20% de los ingresos son internos y se "diluyen" en gastos corrientes. Esto es, el manejo de los egresos se dirige hacia gastos de burocracia.

Es más, esta situación se agrava porque esos ingresos en lugar de crecer, se ven disminuidos cada año en razón de la crisis económica, del ritmo inflacionario y la dinámica poblacional de estas ciudades. Se puede decir que en estos municipios hay crecimientos muy significativos de los ingresos corrientes, pero si se los relaciona con los índices inflacionarios, su crecimiento desciende considerablemente. En este marco, los ingresos per cápitas son distintos, pues están relacionados a los moderados o altos ritmos de crecimiento de su población, y por ende al mayor o menor ensanchamiento de las demandas sociales.

Adicionalmente, la relación del municipio con el gobierno central en la obtención de los recursos incide en el crecimiento sustantivo de los presupuestos. Los tres casos expresan diversas combinaciones de los aspectos anteriormente señalados<sup>9</sup>. Ello ha contribuido a la introducción de notables cambios en la estructura financiera, y por lo tanto administrativa a nivel intramunicipal.

---

9 En el caso del Municipio de Ambato en el período 1978-1987, refleja un crecimiento sustantivo de su presupuesto en sures corrientes del orden del 1.286%. Un crecimiento del 49% del presupuesto en sures reales y un incremento del ingreso per-cápita en 151%. Contrastando con el de Riobamba, que llega al 633% en sures corrientes, al 17.1% en sures reales y a un incremento per-cápita del 15.2%. El Municipio de Santo Domingo si bien observa un incremento del 1.542% en sures corrientes y en reales del 246%, en cambio el ingreso per-cápita crece apenas en 4.3% debido a su alta tasa de crecimiento demográfica, la más alta del país (10.8% entre 1974-1982). (Al respecto ver Informe sobre **Los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina: los casos de Santo Domingo, Riobamba y Ambato**. Ecuador. CIUDAD, Quito, 1990)

El desarrollo de la sociedad local y del municipio depende, entonces, del Estado central y de las vinculaciones que los personeros municipales (alcaldes, concejales) establecen con altos funcionarios gubernamentales (Presidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Finanzas, BEDE, CONADE).

En consecuencia, las coyunturas políticas nacionales terminan siendo el elemento sustancial del accionar municipal así como las formas de articulación y de negociación de lo local con lo central.

Ello ha conducido por una parte, a una relación clientelar del municipio frente al Estado central; esto es, una relación coyuntural de dependencia política-financiera entre la administración municipal y el gobierno de turno. Los casos estudiados reflejan claramente esta situación.

En el caso de Ambato por ejemplo, el presupuesto municipal pasó de 605 millones de sucres en 1985 a más de 2.600 millones de sucres en 1988, período que correspondió a la administración social-cristiana del alcalde Galo Vela quien mantuvo una relación política afín con el gobierno de León Febres Cordero, contrastando durante el mismo período, con la administración municipal de Arnaldo Merino, alcalde de Riobamba, y afiliado a la Izquierda Democrática, quien durante su gestión mantuvo en determinados años déficits presupuestarios de hasta el 60%.

En otras situaciones, determinadas administraciones cambiaron de "bandera" política, con el afán de obtener recursos extra-presupuestarios vía ejecutivo o Congreso Nacional. El caso más evidente fue el de Darío Kanyat, alcalde de Santo Domingo en el período 1984-1988.

En consecuencia, las posibilidades del municipio para ejecutar obras, y por tanto para responder a las expectativas de la sociedad local, dependen de la aceptación de las solicitudes de financiamiento hechas al gobierno nacional, y de la relación política del municipio, a más de la capacidad técnica para formular y ejecutar obras y de las modalidades de relación que establezca con la población.

Si bien es cierto que el municipio tiene bajo su responsabilidad la dotación de una ingente cantidad de servicios públicos y actividades, no es menos cierto que de los gastos de inversión real se deduce que los municipios, más

que gobiernos locales son estructuras políticas locales de gestión exclusiva de pocas funciones (agua, alcantarillado y pavimentación).

Por ejemplo, el rubro invertido en planificación apenas representa el 1.2% de sus inversiones, de ahí el carácter inmedatista de su gestión, la que se limita entonces a la administración de recursos, a obtenerlos y gestionarlos. El saber utilizarlos responde a otros criterios relacionados a su capacidad de inversión.

De tal forma, el municipio se ha convertido en una instancia de representación ciudadana que procesa las ofertas y demandas electorales durante los cuatro años de gestión<sup>10</sup>.

En este contexto, las posibilidades de invertir en obras se traducen en mejores opciones electorales a futuro. Por ejemplo, en la ciudad de Riobamba dos de los tres alcaldes últimos han sido elegidos diputados provinciales. En Ambato, la fuerte inversión en obras de gran cobertura cantonal, hecha por el alcalde social-cristiano Galo Vela, ha sido visto "compensada" con la obtención de dos de las tres diputaciones de Tungurahua, en las elecciones de junio pasado, por parte de la derecha local.

De allí se puede colegir el establecimiento de una relación clientelar: **el clientelismo intragubernamental** como condición para definir las relaciones clientelares hacia la sociedad local. Es ahí también, donde estaría residiendo el nuevo rol del municipio como intermediario del poder central hacia la población<sup>11</sup>.

En fin, estas formas de acceder y de gestionar las transferencias de recursos desde el gobierno central han introducido notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, ampliando las distancias entre los municipios grandes, intermedios y pequeños, convirtiéndose en un factor regresivo adicional que va contra el criterio democrático en la distribución de las rentas del Estado.

---

10 A mitad de período, además, se produce una renovación parcial de los concejales.

11 Al respecto ver, Garrón, Fernando; Velarde, Patricio, **Gobiernos municipales en ciudades intermedias del Ecuador**. Ponencia. Seminario sobre municipios en ciudades intermedias de América Latina. Santiago de Chile, 12-16 de Junio de 1989.

### **2.3 El problema de la estructura institucional administrativa: limitante adicional en la gestión municipal.**

Si bien la problemática municipal está vinculada a situaciones como la descentralización-centralización, la autonomía, competencias, carencia de rentas, etc., también tiene que ver con otros componentes adicionales relacionados con la estructura interna administrativa y la capacidad técnico-operativa de los municipios para responder a las demandas de la población de bajos recursos.

La falta de capacidad en generar proyectos propios desde el municipio se evidencia en la gran cantidad de recursos que se desperdician, o no se utilizan, y nos demuestra, además, que la actual estructura municipal tiene problemas de obsolescencia frente a las crecientes demandas de la población y que, tal cual está definida, muy poco podrá hacer para encarar los problemas de la sociedad local.

Así que, aunque el problema económico sea fundamental, tampoco existe una estructura municipal que lleve adelante propuestas de corto y largo alcance, apareciendo situaciones extremas de falta de continuidad y de mínima "racionalidad" técnica administrativa en gestión municipal.

Aquí se presentan problemas de organización interna: reglamentos orgánico y funcionales que mantienen una estructura administrativa caduca, problemas de ineficiencia y bajos niveles salariales, o de calificación de su personal.

Es común ver la poca o nula incorporación, en los planes y programas del municipio, de las necesidades de la comunidad, observándose la falta de las estructuras necesarias y el respaldo institucional y político correspondiente, así como la falta del personal idóneo y calificado que las pueda promover.

Los pocos y desactualizados planes no responden a los acelerados procesos de desarrollo urbano que mantienen este tipo de ciudades o se desvinculan rápidamente de ellos. De ahí las posibilidades reales de que alcaldes y concejales asuman decisiones desarticuladas e incoherentes, guiadas por criterios clientelares y ofertas inmedatistas.

Se evidencia adicionalmente, la carencia de pautas que canalicen la participación de la comunidad dentro de la gestión local. Esto es, hay una

débil integración institucional del municipio con la ciudadanía, escaseando formas de recepción y promoción de políticas de acción municipal.

## **2.4 La débil participación ciudadana: reflejo de un modelo de gestión pública sin representación ni interés colectivo.**

El problema de la participación de la ciudadanía en la gestión pública municipal puede ser analizado desde dos puntos de vista, el primero vinculado a la inexistencia de niveles de integración ciudadana en la estructura político-institucional municipal; y el segundo a la débil y temporal participación desde la sociedad civil.

### **2.4.1 Participación y estructura política-institucional municipal.**

En el Ecuador, el regreso a la vida democrática en 1978, trajo consigo el desplazamiento, al menos temporal, en la escena económica, social y política de ciertas clases tradicionales por otras de corte moderno. Se constituyeron así nuevos actores y fuerzas sociales y una nueva hegemonía temporal en torno a los nuevos partidos políticos de centro izquierda, aunque hoy se haya visto modificada con el resurgimiento de la derecha en las elecciones de junio 1990. Ello, al parecer, creó nuevas expectativas en el surgimiento de amplias posibilidades de participación de la ciudadanía y renovadas formas de representación popular.

Sin embargo, durante el período analizado, el apareamiento de nuevos grupos a raíz de la renovación de dignidades en los gobiernos locales municipales, no ha implicado el surgimiento de remosadas formas de representatividad que recojan y canalicen el conjunto de intereses de la colectividad o satisfagan las necesidades de los sectores de menores ingresos.

Los denominados partidos "progresistas" (de centro y de izquierda) que han prevalecido hegemoníicamente en la mayor parte de los municipios ecuatorianos, no han superado las instancias formales de representación que brinda la democracia representativa, ni disponen de criterios diferentes en la labor de conducción municipal.

La marcada distancia entre **electores y elegidos** expresa la crisis de representatividad por la que atraviesan los gobiernos municipales de las ciudades estudiadas y que es generalizable al conjunto de los municipios del país. Los niveles o canales de participación de la población en los problemas y gestión de la ciudad son casi inexistentes.

En este sentido, lo que primero salta a la vista, es que la ciudadanía participa por llamamiento de los organismos gubernamentales competentes (Congreso Nacional, Tribunal Supremo Electoral) sólo cada elección de alcaldes y concejales.

De modo que las formas institucionalizadas de participación e ingerencia de la población a nivel de los municipios, se han mantenido dentro de los canales tradicionales de representación: los Concejos Municipales (el mayor nivel de representatividad), la conformación de comisiones permanentes y especiales (como niveles de asesoramiento), el llamado a los Cabildos abiertos, como nivel asesor, ante situaciones de conflicto municipal, o la inexistente organización de las Juntas Parroquiales. Todas ellas, instancias que no contemplan legal y normativamente la posibilidad de participación ciudadana.

El municipio, entonces, se vuelve una instancia cerrada. El concejo y sus integrantes, el alcalde y los concejales, o las comisiones respectivas, son el nexo posible en la obtención y tramitación de una demanda (obras, por lograrse) de cierto sector de la población que tiene relación o "contacto" con el cuerpo edilicio. Así, se evidencia la ausencia del criterio de comunidad, prevaleciendo la noción de parcela, conformándose pequeños espacios de control social y político, atravesados por redes clientelares, que es lo que define en gran parte el accionar municipal.

La falta de definición de objetivos claros sobre cómo conducir, encaminar y proyectar su sociedad local y hacer extensible la cobertura de servicios y el logro de mejores niveles de vida, se refleja entre, otras cosas, en la escasa atención y reflexión sobre el ámbito regional sobre el cual, estos municipios intermedios deberían actuar. Ello se relaciona sobremanera con las bajas inversiones municipales realizadas a nivel rural (parroquias, caseríos, recintos), y también con la nula recaudación de recursos en estas mismas áreas, ricas en actividades agrícolas y comerciales.

### **2.4.2 La débil presencia ciudadana**

Esta crisis de legitimidad y representatividad del municipio, ha conducido a desarrollar nuevas formas de articulación, gestión y reivindicación urbana desde las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas de vivienda, comités barriales). Pero la experiencia indica la débil presencia, temporal y restringida de estas organizaciones.

Si bien en estas ciudades, las organizaciones de carácter popular se han convertido en puntuales movimientos de autogestión en el acceso a lotes para vivienda y demanda de servicios complementarios, su vinculación con los partidos políticos locales (canales de representación social) ha creado ciertos niveles de organización y participación, limitados simplemente, por lo común, a la oferta de servicios básicos, en gran parte aún insatisfechos. En otros casos, su vinculación con los partidos encuentra nexos únicamente en temporada de campaña electoral.

A ello añadamos el significativo porcentaje de abstencionismo a nivel de elecciones de alcaldes, concejales, prefectos, etc., o en su defecto, la baja población votante, en relación al tamaño de la población total de los cantones. Demostrándose de tal manera, la poca utilización que hace la ciudadanía de los canales de representación institucionalizada, como los partidos políticos y los gobiernos municipales<sup>12</sup>.

Vale recalcar entonces, que si bien el período democrático desarrolló una tendencia nacional caracterizada por el surgimiento de nuevos actores y fuerzas sociales que marcaron una etapa de nueva hegemonía política expresada en el tránsito hacia una tendencia de "centro izquierda", ello no ha implicado necesariamente que se haya creado condiciones para nuevas formas de representatividad social y política. El resurgimiento de sectores de derecha en las elecciones de junio pasado confirma y cuestiona estas formas de accionar político al interior de los concejos municipales.

En definitiva, pese a su importancia en la vida política y social local, los sectores populares continúan sin obtener el espacio adecuado para integrarse "activamente" en la gestión municipal, impidiéndoseles mayores niveles

---

12 En Santo Domingo con una población, en capacidad de votar, de más 150.000 habitantes a nivel urbano y rural, la población votante no llega ni al 40%.

de decisión y por lo tanto de participación. Las limitaciones ligadas a la carencia de perspectivas e iniciativas emanadas desde la propia sociedad civil y sus organizaciones, como desde los partidos políticos, se convierte en otro factor que limita las posibilidades de avanzar en la configuración de nuevas formas de participación de la ciudadanía dentro de la gestión municipal.

### 3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático.

Este trabajo ha expuesto los principales obstáculos que hoy caracterizan la gestión municipal de las ciudades intermedias ecuatorianas, que hemos caracterizado como un modelo vertical y cerrado. Pero ahora surge la necesidad de plantear y reflexionar sobre posibles alternativas y salidas a la crisis municipal actual. Ello supondría algunos elementos que deberían ser considerados:

- a) El primer elemento es la redefinición y distribución de competencias municipales, que ubiquen claramente las funciones y tareas de los municipios: **la descentralización** en la toma de decisiones, tanto institucionales y administrativas, como el reconocimiento y transferencia de servicios y recursos. Lo que incluiría, además, el traspaso de capacidades hacia los municipios para tomar decisiones efectivas dentro de un conjunto de relaciones de conducción y coordinación, esto es con miras a incrementar su espacio de gobernar.

Ello implicaría, obviamente, el planteamiento de reformas profundas que alcance altos niveles de la organización política del Estado ecuatoriano; esto es, reformas relacionadas a la Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Administrativo, o Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, sobre todo.

En general, reformas profundas dentro de la relación Sociedad Civil-Estado, que se traduzcan en una ampliación de la participación de la comunidad dentro de la gestión estatal, en la que está inmerso el gobierno municipal.

En suma el caso ecuatoriano es una muestra de la necesidad latinoamericana, de "descentralizar y adoptar un proceso necesario para una

profunda redistribución del poder con auténtica participación popular, ampliando la base del sistema de toma de decisiones, acercando la función pública a los habitantes, incrementar la influencia de los mismos en las acciones que los involucren a nivel territorial, es decir, en los municipios, supuestos órganos legítimos de representación en primera instancia"<sup>13</sup>.

- b) En segundo lugar, se requiere modificaciones claras en cuanto a los criterios técnicos y administrativos en la distribución ágil de rentas o recursos provenientes del gobierno central, destinados a los gobiernos municipales, rompiendo cualquier forma de dependencia política clientelar en la asignación de los mismos.
- c) Tercero, cambios internos a nivel de la estructura administrativo-institucional de los municipios que recojan criterios ligados a los de eficiencia, autonomía técnica; manejo racionalizado con amplio contenido de servicio social y comunitario, planes y programas planificadores de largo alcance; aspectos entre otros, que busquen superar los limitados modelos de conducción del aparato municipal.

A todo esto se incorporaría un elemento adicional, como es el de la "decisión política" para implementar con amplio respaldo de los diversos y heterogéneos sectores sociales, políticos y económicos locales, programas y metas trazadas.

- d) Cambios internos a nivel de los órganos de representación social y local. Ello implicaría el concepto de ampliación e integración de la ciudadanía a un modelo de gestión más democrático, elevando su grado de ingerencia dentro de la administración municipal. Así, es necesario modificar las formas y canales de representación institucionalizados (concejos municipales, cabildos abiertos, juntas parroquiales), donde la ciudadanía organizada y reconocida como una "pluralidad social", amplíe y fortalezca verdaderamente su participación e influencia dentro del accionar municipal, que refleje sus propios proyectos y respuestas.

---

13 Herzer, Hilda, **Poder local e instituciones**. Revista Mexicana de Sociología Nº4, Octubre-Diciembre, México, 1986.

Así se podría dar paso al fortalecimiento de la institucionalización de los canales de participación de la comunidad, rompiendo con posiciones autoritarias de caudillos, de viejos notables y de partidos políticos sin programas y base ideológica sólida que continúan enraizados en los gobiernos locales.

Por tanto, ello ha de significar una modificación del concepto de dirección y de gobernabilidad política, aspectos que estarían, ligados al decir de Ahumada, "a la modernización de los partidos, de transformarlos de partidos estatistas en partidos en y para la sociedad y que en este proceso den como resultado el poder democrático que tiene el gobierno para elaborar y ejecutar con legitimidad y eficacia políticas públicas. Tanto a nivel central como regional o local, la capacidad de gobernar se expresa en la tríada dirección, administración y participación..."<sup>14</sup>.

- e) Rescatar y ampliar el marco de influencia territorial de los municipios de las ciudades intermedias; es decir, un mayor desarrollo de la labor de conducción a nivel urbano/rural y regional, que permita una ampliación de la cobertura del campo de acción municipal, hoy limitado a lo urbano, es decir una redefinición de la acción dentro de su sociedad local.

De tal forma, retomar el potencial radio de influencia dentro de lo regional, ya que, como hemos analizado, es el ámbito rural el que ha definido y dinamiza en gran parte sus respectivas sociedades locales en este tipo de centros poblados, denominados como "intermedios".

---

14 Ahumada, Jaime, Democracia, planificación y municipios: propuesta de un marco para políticas futuras. ILPES-CEPAL. En: **Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria**. GIA., Santiago de Chile, 1988, pág. 90.

## **Bibliografía**

- AHUMADA, Jaime: Democracia, planificación y municipios: propuesta de un marco para políticas futuras. ILPES-CEPAL. En: **Gobierno local y participación social". Debate desde una perspectiva agraria**. GIA, Santiago de Chile, 1988.
- AYALA, Enrique: **Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador**. Ed. U. Católica, Quito, 1978.
- CARRION, Fernando; VELARDE, Patricio: **Los Gobiernos municipales en ciudades intermedias del Ecuador**. Ponencia presentada al seminario sobre Municipios en ciudades intermedias de América Latina, Santiago de Chile, 12-16 de Junio de 1989.
- CARRION, Fernando; VELARDE, Patricio: **Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina: los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados. Ecuador**. Informe, CIUDAD, Quito, 1989.
- CARRION, Fernando; VELARDE, Patricio: **El municipio en ciudades intermedias ecuatorianas: dependencia política-financiera y crisis administrativa**. Ponencia presentada al Seminario sobre Gobiernos locales en América Latina, Villa de Leiva, Colombia, 7-10 de Julio de 1989.
- HERZER, Hilda: **Poder local e instituciones**. Revista Mexicana de Sociología Nº4, Octubre-Diciembre, México, 1986.
- Ley de Régimen Municipal**. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1988.
- Registro Oficial**. # 347, Quito, Enero 3 de 1990.
- VELARDE, Patricio: **Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina: el caso de Ambato. Ecuador**. Informe, CIUDAD, Quito, 1990.
- VERDESOTO, Luis; UNDA, Mario: **Ventanillas del estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy**. Mimeo, CIUDAD, Quito, 1987.
- VJEKOSLAV, Daric: **Los gobiernos seccionales en el Ecuador**. Vicepresidencia de la República-ILDIS, Quito, 1896.

## **Democracia vs. clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal <sup>2</sup>**

### **1. Descentralización y democracia**

Desde hace algunos años corren vientos de descentralización en América Latina. En varios países de la región han venido operando un conjunto de reformas al régimen municipal, orientadas a devolver a los gobiernos locales una serie de competencias hasta entonces acaparadas por el Estado Central y, de esa forma, contrarrestar lo que Lordello de Mello llamó el "síndrome de desmunicipalización" (LORDELLO DE MELLO, 1984).

Esta tendencia descentralista, cuyo ritmo y alcance son muy variados en los distintos países, ha planteado problemas conceptuales y políticos de muy

---

1 Sociólogo, Profesor de la Universidad del Valle (Cali, Colombia), Investigador de FORO NACIONAL POR COLOMBIA. Este trabajo ha sido discutido por el equipo de investigadores del proyecto arriba mencionado, conformado por las Sociólogas Rosalía Correa de Lourido y Esperanza González Rodríguez, por la Economista Jeanny Posso Quiceno y por el autor de este artículo.

2 Este trabajo recoge las conclusiones del estudio sobre Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia, como parte del proyecto colaborativo sobre el mismo tema, desarrollado en siete países de América Latina.

diversa índole sobre aspectos claves como la autonomía municipal, la descentralización del conflicto social, el papel del Estado en la generación de políticas de bienestar, la modernización del aparato estatal, etc. Uno de los debates más interesantes en ese sentido ha sido el planteado acerca de las relaciones entre descentralización y democracia. Los términos de la discusión han sido formulados de manera clara por De Mattos, quien en su artículo "¿La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" (1989) critica las formulaciones de Borja acerca de la consustancialidad de los procesos de descentralización y democratización.

Según Borja, "la descentralización hoy parece ser consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas" (BORJA, 1989, p.70 y ss.). Esta tesis se inspira en los trabajos de Tocqueville y Stuart Mill quienes ligán el desarrollo de la democracia moderna al fortalecimiento de los poderes locales. Para ellos, "descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman (...) un todo interdependiente" (ibid.).

La crítica de De Mattos se centra en la idea de inseparabilidad de los dos procesos, de la producción casi que automática de democracia una vez que se desatan mecanismos descentralizadores. En su opinión, tal idea supone que una transformación administrativa puede cambiar las bases estructurales del desarrollo capitalista. Y ello no es posible pues, como él mismo lo dice citando a Crozier, "no se puede modificar la sociedad por decreto" (DE MATTOS, 1989, p.10). En el actual contexto, lo local no es autónomo sino determinado por niveles superiores, incluso de orden internacional. Si se desea, por tanto, lograr objetivos de democratización, es preciso transformar esas bases estructurales. Y eso no puede ser obra de la descentralización. Esta no puede modificar sustancialmente las características esenciales del proceso de acumulación y distribución.

La descentralización, para que propicie la democracia y la igualdad, supone, según De Mattos, dos condiciones: de un lado, la autonomía local para que los procesos sociales locales no sigan necesariamente el modelo de los procesos de la sociedad en su conjunto; de otro, que las clases dominantes

locales compartan y avalen un proyecto político alternativo. En su opinión, ninguna de las dos se da en América Latina. La autonomía local no es viable en una sociedad cada vez más integrada a circuitos internacionales. En cuanto al proyecto alternativo, es difícil lograr un consenso progresista, más cuando se trata de sociedades diversificadas y en conflicto.

Así, pues, lo que la descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en un territorio nacional, pero no las bases políticas, sociales y económicas de ese poder. Descentralización y democratización pueden, entonces, correr caminos paralelos y nunca encontrarse. Su desarrollo obedece a lógicas distintas, lo que queda demostrado por algunas experiencias históricas según las cuales la descentralización ha afianzado el caudillismo personalista y la corrupción.

En Colombia, en medio de las múltiples lecturas de las que ha sido objeto la Reforma Municipal de 1986<sup>3</sup>, esta polémica tiene algunos antecedentes, especialmente en los trabajos de Restrepo (1988), Moreno (1988) Santana (1986, 1989) y Velásquez (1988, 1989 y 1990) sobre el significado y el alcance de esa Reforma.

Según Restrepo, las medidas descentralistas no hacen otra cosa que perpetuar el orden centralista, paternalista y servilista en las relaciones políticas entre la nación, los órdenes territoriales y la población. Se trata de una nueva regulación neoliberal de la sociedad por el Estado, introducida mediante el proceso descentralista en relación con la cuestión de la democracia política y el Estado autoritario colombiano (RESTREPO, 1988). Lo que ocurre es que se ha venido elaborando un "cuerpo ideológico descentralista" según el cual la descentralización se erige como el fundamento de la modernización democrática en Colombia. Esta idea se basa sin embargo en algunos postulados erróneos: en primer lugar, un fetichismo institucional, apoyado en una concepción funcionalista e instrumentalista del Estado, que lleva a pensar que con un retoque al aparato administrativo es posible resolver los conflictos sociales.

---

3 Esta Reforma, calificada como uno de los cambios institucionales más importantes del último siglo en Colombia, ordena la elección popular de los Alcaldes, establece el referéndum municipal, otorga un conjunto de competencias a los gobiernos locales, fortalece los fiscos municipales y define canales institucionales de participación comunitaria.

En segundo lugar, la reducción de la democracia a una cuestión de forma. La ideología descentralista no se cuestiona, según Restrepo, el carácter social de la Administración Pública. Finalmente, la reducción de la democracia a una cuestión de Estado, de participación en las instituciones estatales, totalmente ajena a la constitución de la sociedad civil.

Por lo demás, anota Restrepo, una mirada histórica y un examen detallado de la reforma del régimen municipal colombiano llevan a la conclusión de que se trata de mecanismos recortados, controlados verticalmente desde el Estado, que garantizan la permanencia de un régimen centralizado y paternalista, niegan la autonomía local y reducen el alcance de la participación.

Otros autores han formulado puntos de vista diferentes. Santana, por ejemplo, aceptando una serie de limitaciones de la norma, opina que la Reforma contempla "un conjunto de cambios favorables al desarrollo de los proyectos de ampliación de la democracia local y de fortalecimiento de la vida municipal" (SANTANA, 1986). En una reciente entrevista afirmó que "en Colombia existen claros mecanismos de descentralización que contribuyen al desarrollo y al fortalecimiento de las tendencias democráticas que pugnan por un desarrollo más igualitario, con la presencia de las comunidades y de organizaciones populares en la toma de decisiones"<sup>4</sup>. Hay, en ese sentido, una potencialidad democrática en la Reforma, que puede convertirse en realidad si los sectores sociales y políticos interesados en plasmar un proyecto democrático para Colombia le dan un sentido concreto a la Reforma e impiden que otras fuerzas (el Estado autoritario del que habla Restrepo) se apropien del proceso y de su destino.

La polémica continúa vigente y no podrá encontrar respuestas en el mero análisis exegético de las normas, sino en la interpretación de los procesos concretos que están viviendo las municipalidades. A ese respecto, el estudio sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia ha aportado un rico material empírico no solamente para evaluar el alcance que han tenido las medidas descentralistas y de participación política y comunitaria, sino para entender los actuales modelos de gestión municipal, descubrir sus cuellos de botella más protuberantes e imaginar modelos alternativos que contemplen como eje de referencia la democratización de las instituciones políticas locales y nacionales.

---

4 Ver Revista **Intercambio**, Número 2, Mayo-Julio de 1990.

Este trabajo recoge los resultados de dicho estudio<sup>5</sup> y examina tres aspectos de la gestión municipal: sus rasgos centrales en las tres ciudades estudiadas, las limitaciones de ese tipo de gestión y, finalmente, los componentes de un modelo alternativo de gestión local.

## **2. El clientelismo como modelo de gestión municipal**

La gestión municipal puede ser entendida como "el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo. Para tal efecto, los gobiernos locales toman una serie de decisiones sobre la orientación del gasto público a la luz de una diversa gama de criterios que pueden ir desde el capricho individual del Alcalde o de un determinado jefe político hasta los planes y programas de desarrollo y/o de inversión" (VELASQUEZ, 1989).

Estas decisiones, por supuesto, no son meramente técnicas sino que obedecen también al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. Esto le confiere un marcado carácter político al proceso de gestión, en razón del cual ésta debe asegurar un permanente equilibrio entre la reproducción de la hegemonía política de los grupos dominantes locales y el mantenimiento de su legitimidad. La búsqueda de ese equilibrio lleva a conductas diferentes según el estado de las relaciones de fuerza en la sociedad local: unas veces será posible imponer proyectos por encima de los intereses de los sectores populares; otras, será preciso desarrollar acciones concretas en beneficio de estos últimos a fin de ganar su apoyo político o de disminuir los niveles de tensión social.

En ese sentido, el análisis de la gestión es muy complejo pues debe incorporar los componentes técnico-administrativos (estudio de competencias y de recursos humanos, fiscales e institucionales), y las dimensiones políticas del proceso, incluidas las relaciones de la municipalidad con otros

---

5 Ver VELASQUEZ Fabio, CORREA DE LOURIDO, Rosalía, GONZALEZ, Esperanza y POSSO Jeanny, **Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia**, Informe Final Fase I, Fundación Foro Nacional por Colombia, Cali, 1989, 133 p.

**Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia**, Informe Final Fase II, Fundación Foro Nacional por Colombia, Cali, 1990, 122 p.

niveles de la administración estatal. La combinación de estos elementos genera un determinado modelo de gestión municipal, cuyo eje articulador es el tipo de relaciones políticas dominantes. Dicho modelo puede ser examinado en torno a cuatro dimensiones básicas: la descentralización y sus efectos sobre la estructura municipal; la autonomía municipal; la gestión de las necesidades ciudadanas; y, finalmente, el papel de los actores sociales y políticos.

## **2.1 Descentralización y estructura municipal**

La entrega de competencias a los gobiernos locales es probablemente el signo distintivo de las reformas municipales en algunos países de América Latina y el que, como ya se vió, ha suscitado mayores polémicas. En Colombia ese proceso descentralista es aún más relevante si se tiene en cuenta el carácter marcadamente centralista de su organización estatal (VELASQUEZ, 1986; GONZALEZ, 1989). En efecto, la Constitución de 1886, aún vigente, perfiló una organización del Estado bajo el principio de "centralización política y descentralización administrativa". Las grandes decisiones políticas quedaron en manos del Estado Central, mientras que los Departamentos y los Municipios fueron definidos como niveles de la administración pública en sus respectivas jurisdicciones.

Las reformas constitucionales subsiguientes, especialmente las de 1936 y 1968, le fueron entregando al Estado Central las pocas competencias que aún estaban en manos de las municipalidades (policía, salud, educación, construcción de escuelas, saneamiento ambiental) dándole un gran poder de decisión y de intervención directa en la vida de los Municipios, pero al mismo tiempo obligándolo a crecer en número de funciones y de cargos hasta volverlo ineficiente y corrupto. Las administraciones municipales, por su parte, se fueron convirtiendo en instrumentos de control político y de reproducción de los partidos liberal y conservador, ajenas a las grandes decisiones nacionales, incluso las relacionadas con sus respectivas sociedades locales.

Uno de los cambios importantes introducidos por la Reforma Municipal de 1986 fue precisamente devolverle a los gobiernos locales un conjunto de atribuciones que, se supone, son de su fuero, para darle una cierta autonomía administrativa y convertirlo en agente gestor de programas de bienestar local.

En ese sentido, le fueron asignadas responsabilidades en materia de agua potable y saneamiento básico, salud y educación (construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones), asistencia técnica agropecuaria, adjudicación de baldíos, desarrollo rural integrado, desarrollo urbano (adecuación de terrenos para programas de vivienda popular), obras públicas (parques y puertos), tránsito y transportes e infraestructura vial.

Estas normas implican necesariamente una transformación de los gobiernos locales al colocarlos como responsables directos de la ejecución de programas y de inversiones en una serie de ámbitos hasta ahora manejados por el Gobierno Nacional. Las municipalidades han tenido que asumir progresivamente<sup>6</sup> nuevas competencias y deberán en consecuencia modificar sus estructuras orgánicas no solo para adecuarlas a esa nueva situación, sino para darle cabida a la iniciativa ciudadana.

Sin embargo, dicha transformación ha sido tan sólo parcial y se ha dado a un ritmo y con un alcance determinados por una premisa fundamental: mantener por parte de las fuerzas sociales y políticas dominantes el control del poder local e impedir en consecuencia el acceso de las clases subalternas a las decisiones municipales. Es esa la conclusión que deja el análisis de los cambios administrativos ocurridos en las tres ciudades estudiadas. En efecto, mientras el Estado central tuvo en sus manos esas competencias, los gobernantes locales de turno se limitaron a realizar pequeñas obras, a mantener una nómina municipal acorde con los compromisos burocráticos adquiridos con los distintos grupos políticos y a utilizar sus "influencias" en los gobiernos departamental y nacional para atraer hacia su ciudad algunas de sus inversiones. La estructura orgánica de las respectivas municipalidades no variaba sino a tenor de exigencias mínimas de modernización del aparato administrativo y de las conveniencias burocráticas en un determinado momento.

Después de la Reforma Municipal, la situación ha cambiado tan solo parcialmente: las municipalidades han asumido algunas competencias, sobre todo en materia de servicios públicos, mataderos, aseo y obras públicas. Las demás, relacionadas generalmente con inversiones o gastos sociales, no han sido acogidas plenamente.

---

6 Algunas de estas competencias quedarán definitivamente en manos de los Gobiernos Locales en 1992.

La estructura administrativa de las municipalidades ha sido reformada, de manera que hoy existen estructuras más complejas, nuevos cargos, redefinición de funciones, etc. Pero tales reformas no necesariamente han sido llevadas a cabo para acogerse a las nuevas obligaciones derivadas de las normas descentralistas, sino con un propósito más general de adecuar esa estructura a las nuevas circunstancias económicas y sociales de cada ciudad o de crear nuevas dependencias que permitan un crecimiento y una redistribución de los funcionarios municipales a tenor de los intereses burocráticos de los partidos tradicionales.

El criterio dominante en estos cambios ha sido la pervivencia del control ejercido secularmente por los partidos tradicionales sobre el aparato político municipal. Dicho control garantiza su reproducción política por la vía del clientelismo, sea mediante la repartición del gasto público (auxilios y becas, obras e inversiones), sea por medio de la asignación de cuotas burocráticas. Así, son asumidas aquellas competencias que dejan una ganancia política mediante la entrega de auxilios o la destinación de inversiones hacia ciertas zonas con un determinado potencial electoral o con un electorado cautivo. Igualmente, las reformas al aparato municipal subordinan los criterios de racionalidad, eficacia y funcionalidad a los de negociación burocrática o pago de favores electorales con empleos públicos. En ese sentido, la municipalidad continúa siendo un objeto de apropiación patrimonialista y un instrumento para alimentar las clientelas.

Se han desplegado sin embargo nuevas estrategias de control, entre las cuales la retórica participativa ocupa un lugar de privilegio. En efecto, en dos de las tres ciudades los Alcaldes han incluido en las reformas administrativas algunos de los mecanismos de participación establecidos por la Reforma Municipal (participación de representantes de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos y reglamentación de las Juntas Administradoras Locales). Pero esos mecanismos han sido incorporados cuidando que se ejerza sobre ellos un estricto control por parte del Estado y de los partidos liberal y conservador. Cuando esto no es posible, simplemente se busca la manera de que no operen y de impedir que los sectores populares los conviertan en instrumento de representación de sus exclusivos intereses. Los mecanismos devienen así letra muerta, aparatos formales que jamás cumplen su función de canalizadores de la iniciativa ciudadana. Lo único que queda es la retórica participativa, el discurso legitimador, la palabra vacía.

## 2.2 La autonomía como utopía

Trasladar competencias a los gobiernos municipales significa transformar las relaciones entre éstos y el Gobierno Nacional en el sentido de una mayor autonomía, entendida como la capacidad de planificar, programar, decidir y ejecutar acciones concretas de impacto colectivo sin la intervención de agentes distintos a los que conforman la base social y política de la vida municipal. La autonomía implica, entonces, que la acción de otros niveles de gobierno (departamental, regional y nacional) se someta a las orientaciones y criterios del gobierno local.

Concebida así, la autonomía tiene un carácter fundamentalmente político y no únicamente administrativo y fiscal, puesto que implica decisiones que afectan las relaciones de poder vigentes, tanto en términos de las fuerzas sociales y políticas locales como de las relaciones entre la municipalidad y otros niveles del aparato estatal.

El ejercicio de la autonomía está estrechamente relacionado con la cuestión de la exclusividad de las competencias. A ese respecto, han dominado dos interpretaciones (TAMAYO, 1988): según la primera, a los municipios les corresponde cumplir solo aquellas funciones que expresamente la ley les define y señala. La segunda plantea que los municipios pueden ocuparse de todas aquellas actividades que la ley no les prohíbe. En este caso, el ámbito de acción municipal es mayor y, hasta cierto punto, menos preciso.

En Colombia, esta segunda interpretación prevaleció hasta que fueron expedidas, en 1986 y 1987 las normas descentralistas. Los gobiernos municipales ejercían algunas funciones y prestaban los servicios de acuerdo con su capacidad económica (bastante reducida, sobre todo en el caso de los pequeños municipios) y con la voluntad y la conciencia de sus respectivos gobernantes (Alcalde y Concejales), muy determinada por intereses político-electorales. Actualmente, la ley señala a las municipalidades una serie de ámbitos de su exclusiva responsabilidad y les entrega recursos adicionales para que puedan actuar. Así, se han clarificado las responsabilidades municipales y se han propiciado las condiciones para una mayor autonomía local.

Hay, sin embargo, una brecha entre la norma y la realidad. A pesar de que las municipalidades han venido asumiendo algunas competencias, son más

fuertes los lazos de dependencia con respecto al gobierno departamental y, sobre todo, nacional. En efecto, en términos administrativos, las entidades nacionales mantienen de hecho un buen número de atribuciones en materias como saneamiento ambiental, vivienda, desarrollo urbano, protección de la niñez, asistencia técnica agropecuaria, etc. Los institutos descentralizados como el INDERENA, encargado de la protección del medio ambiente, el ICT, gestor de programas de vivienda popular, el ICBF, responsable de las políticas de bienestar familiar y protección infantil, el INCORA, encargado de los programas de reforma agraria, otros institutos descentralizados<sup>7</sup> y, en general, las entidades de orden nacional siguen jugando un papel protagónico en el desarrollo de programas a escala local. Incluso en una de las ciudades la Administración Municipal ha venido entregando el manejo de algunos servicios a Empresas departamentales.

En el campo económico la dependencia es igualmente notoria, pues, como se verá luego, las municipalidades no han logrado elevar en términos relativos sus ingresos propios debido a problemas de evasión fiscal y de baja capacidad (o voluntad) de recaudo. Así, su capacidad de gasto e inversión depende de las transferencias departamentales y nacionales. Esta tendencia se ha visto acentuada por la aplicación de las normas introducidas por la Reforma Municipal, que aumentan esas transferencias mediante un incremento del porcentaje del Impuesto del Valor Agregado (IVA) cedido a los municipios. El mecanismo del crédito es igualmente vinculante, sobre todo en materia de créditos para el desarrollo urbano, otorgados por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, del Banco Central Hipotecario.

La escasa autonomía local también se refleja en el campo de las decisiones políticas. Los Alcaldes, por ejemplo, deben someter todos sus actos administrativos a revisión del Gobernador del Departamento. Las Administraciones Municipales no tienen ingerencia en ciertas decisiones que afectan directamente la vida local: las tarifas de los servicios públicos, por ejemplo, son definidas por la Junta Nacional de Tarifas y no por las Empresas de Servicios de cada ciudad; el porcentaje de cesión del IVA es determinado por el

---

7 Los establecimientos públicos descentralizados de orden nacional son organismos públicos dependientes directamente de los Ministerios, que cumplen tareas en determinados campos de la administración. Aunque se les llama descentralizados, siguen siendo entidades nacionales que intervienen activamente en todo el territorio colombiano. Cumplen más bien un papel de desconcentración de funciones de los Ministerios.

Congreso Nacional; el gobierno nacional puede retener parte de esta cesión si la municipalidad ha incumplido sus obligaciones económicas con otras entidades públicas; los márgenes de las tasas impositivas de los impuestos locales son definidos nacionalmente; la ingerencia del municipio en la educación escolar es prácticamente nula en lo relativo a contenidos curriculares, políticas pedagógicas, etc. Y, sobre todo, las entidades nacionales que desarrollan programas de inversión en las ciudades, en vez de consultar y coordinar esos programas con los planes municipales, toman sus decisiones independientemente. Esto implica descoordinación, duplicidad de esfuerzos y uso inadecuado de los recursos. Más aún, cuando las municipalidades solicitan a esas entidades su intervención, la respuesta que generalmente obtienen de ellas es que tal intervención queda sujeta a la disponibilidad presupuestal de los organismos centrales.

Tres factores han propiciado la permanencia de esos lazos de dependencia: en primer lugar, la envergadura de las necesidades de la población. Su magnitud en algunas ciudades desborda ampliamente la capacidad económica y administrativa de los gobiernos locales y genera una brecha entre las necesidades y los recursos (VELASQUEZ, 1990), que solo puede ser eliminada mediante una política de endeudamiento o mediante la intervención directa de inversiones de orden nacional. En el primer caso, se requiere de un fisco sólido y de unas proyecciones de ingresos propios alentadoras, lo que no es el caso por lo menos en las ciudades estudiadas. En el segundo, los lazos de dependencia, en vez de romperse, se fortalecen.

Un segundo factor es la inexistencia de una clara definición sobre exclusividad de competencias, en particular antes de la Reforma de 1986. Tal indefinición generaba ambigüedades sobre los ámbitos de intervención de cada uno de los niveles de gobierno y, en consecuencia, propiciaba la descoordinación, cuando no la costumbre de las administraciones municipales de esperar a que las entidades de orden nacional resolvieran los problemas de la ciudad. El nuevo estatuto de descentralización, aunque define competencias municipales, no es absolutamente explícito en lo relativo a su exclusividad. En efecto, si bien establece, por ejemplo en lo relativo al sector agua potable y saneamiento ambiental, que "corresponde a los Municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público y plazas de mercado" y que los entes nacionales hasta ahora encargados de esa función serán suprimidos, sin embargo a renglón seguido otorga a los Departamentos la posibilidad de concurrir a la

prestación de esos servicios y crea en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, con la función de "elaborar y proponer planes y programas generales en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico" y otras similares (Decreto-Ley # 77 de 1987). Hay, pues, en la definición de la norma el propósito de mantener en manos del gobierno nacional una cierta capacidad de ingerencia en las competencias municipales y, por tanto, de impedir un alto nivel de autonomía local.

Finalmente, hay un factor que se ubica en el plano de la cultura político-administrativa y que podría denominarse el "ethos centralista" que inspira la conducta de los gobernantes y que se opone a la consolidación de un "ethos autonomista". En pocas palabras, se trata de la idea de que el Estado Central es el agente de resolución de los problemas, sobre todo si éstos implican grandes erogaciones fiscales. Los municipios son apenas beneficiarios de los programas departamentales y nacionales, razón por la cual no deben preocuparse por planificar el desarrollo local ni mucho menos por imaginarse formas de aumentar los ingresos propios. Como elemento cultural, su tradición es secular y, por tanto, su modificación constituye una meta de largo aliento. La prevalencia de un "ethos autonomista", de iniciativa local para la solución de los problemas de la población no depende, en ese sentido, de la existencia de una norma sino de la interiorización, por parte de gobernantes y de la población en general, de nuevos valores y conductas políticas que privilegien la iniciativa local frente a la condición de subordinación y dependencia.

Por ahora, la autonomía local sigue haciendo parte de las utopías municipalistas que pretenden combatir la omnímoda y omnipresente figura del Estado central.

### **2.3 La gestión clientelista de las necesidades**

No basta tener competencias propias y una estructura administrativa más o menos acomodada a las nuevas circunstancias socioeconómicas de la ciudad y al nuevo régimen municipal. La gestión local involucra otros insumos, específicamente el recurso humano y financiero, para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. De esos factores depende en parte la capacidad de generar y ejecutar proyectos, así como la orientación que asume dicha gestión.

Pero la gestión depende igualmente del tipo de necesidades que pretende satisfacer, pues la magnitud del esfuerzo de la municipalidad se mide en relación con ellas. A ese respecto, se puede clasificar esas necesidades en función de dos criterios: tomando como base su escala, se puede distinguir entre macronecesidades y micronecesidades (VELASQUEZ, 1990). Las primeras aparecen como problemas del conjunto de la ciudad o de sectores urbanos que requieren grandes inversiones o programas de gran envergadura que, incluso, pueden superar el ámbito municipal (déficits de servicios, problemas ambientales, desempleo, etc.). Las segundas aparecen en ámbitos sectoriales o territoriales más reducidos, de menor cobertura y comprometen, por tanto, un menor volumen de recursos (infraestructuras y equipamientos locales, vías, servicios sociales, etc.).

En otro plano, tomando como base el sujeto de las necesidades, puede distinguirse entre necesidades sociales y necesidades urbanísticas. Las primeras emanan fundamentalmente de las condiciones de reproducción social de la población (calidad de vida, empleo, educación, salud, recreación, etc.), mientras que las segundas se refieren a los soportes materiales necesarios para la vida de las gentes en la ciudad (equipamientos, infraestructuras, espacios construidos, etc.).

Las ciudades estudiadas vienen experimentando, aunque con grados y ritmos diversos, un proceso de segregación interna, de diferenciación social muy marcada, similar al que padecen los grandes centros urbanos del país. La configuración de "dos ciudades" dentro de la ciudad es evidente, a juzgar por el incremento de los déficits de vivienda, equipamientos y servicios públicos en ellas. En ese contexto, tienen un gran peso las macronecesidades urbanísticas (saneamiento ambiental, cobertura y calidad de los servicios, vías y transporte) y las micronecesidades sociales (equipamientos educativos y de salud, vías barriales, zonas verdes). Con menor peso, aunque no por ello menos importantes, aparecen las macronecesidades sociales (especialmente de vivienda y empleo). Algunas de ellas escapan al control del aparato local, por ejemplo, el empleo. Este es un ámbito de intervención nacional mediante las políticas macroeconómicas y los planes de desarrollo económico. La acción de los gobiernos locales se limita a la definición de estímulos para la localización de actividades generadoras de empleo en el área de su jurisdicción.

Pero, en general, las restantes caen dentro de los ámbitos de competencia municipal, por lo menos después de expedidas las normas sobre descentralización. Ahora los gobiernos locales cuentan supuestamente con competencias y recursos para enfrentar buena parte de ellas. La situación, sin embargo, no es óptima en términos de recursos. En efecto, desde el punto de vista fiscal, existen limitaciones evidentes: aunque las medidas de fortalecimiento fiscal (Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986) han determinado un aumento real de los ingresos en las tres ciudades, la capacidad de generación de ingresos propios es cada vez menor. Los rubros más dinámicos son el de transferencias y el de deuda pública y es poco el esfuerzo de las autoridades por dinamizar los recaudos de impuestos, sobre todo el predial y el de Industria y Comercio, los dos más importantes como fuentes de entradas.

Por otra parte, siguen teniendo mucho peso los gastos de funcionamiento, especialmente en el rubro de servicios personales, lo que significa que buena parte de los ingresos se gastan en el pago de una nómina que crece año tras año, como forma de pagar ciertos favores electorales. Y en lo que respecta a las inversiones, o bien son de tal magnitud que desbordan la capacidad económica de la municipalidad, o bien se orientan a la construcción de obras suntuarias que no responden precisamente a las necesidades y demandas de la población, especialmente de la de menores ingresos, o bien se atomizan en un gran número de pequeñas obras destinadas a premiar las lealtades del electorado cautivo. En el primer caso se requiere un gran esfuerzo económico y/o la intervención de agentes distintos al gobierno local (prestamistas nacionales y extranjeros, gobierno departamental o nacional, gremios empresariales). En los otros dos, el uso de los escasos recursos es irracional e ineficiente.

Con el recurso humano ocurre algo parecido. Por el hecho de que los empleos públicos son un medio de retribuir adhesiones electorales y apoyos políticos, las municipalidades disponen de un buen número de funcionarios, de planta o supernumerarios, muchos más en las ciudades con una estructura administrativa compleja que comprende entidades descentralizadas de orden municipal (empresas de servicios públicos, establecimientos industriales y comerciales, etc.). Sin embargo, el recurso humano es subutilizado o simplemente mal utilizado. Por varias razones: en primer lugar, porque el enganche de funcionarios no se hace por concurso de méritos, sino por recomendación política. Así, no necesariamente llegan a los cargos personas con una calificación adecuada para el desempeño de sus funciones. En

segundo lugar, como el beneficiado con un cargo público debe mantener lealtades con la persona que lo recomendó, especialmente si se trata de empleados de rango bajo o de supernumerarios sin estabilidad laboral, su preocupación mayor consiste en seguir las órdenes de su "padrino" político, antes que cumplir las funciones de su cargo. La Administración marcha así muy lentamente y al capricho de los jefes políticos quienes, en última instancia, deciden hacia dónde y con qué agilidad operan las entidades municipales.

En tercer lugar, el manejo de la planta de cargos corresponde a los Concejos Municipales. Estos operan con un criterio de interés político, antes que de eficiencia administrativa. Por ello, la distribución del personal en el conjunto de los organismos municipales no necesariamente corresponde a la importancia de cada organismo en términos de la gestión municipal de las necesidades, sino de las cuotas burocráticas que cada grupo político se siente con derecho a reclamar. Por ello no es extraño encontrar que las dependencias con funciones políticas (Despacho del Alcalde, Secretaría de Gobierno, Personería, Secretaría del Concejo) tengan un número de funcionarios desproporcionado con respecto al carácter de dichas funciones. En resumidas cuentas, todo se rige por cuotas burocráticas y por relaciones de clientela política. Los criterios restantes (de planificación, de uso racional de los recursos, de eficiencia administrativa) pasan a un segundo plano.

En estas circunstancias, la gestión municipal, determinada por factores ligados al ejercicio del clientelismo, asume unos rasgos muy particulares: en primer lugar, es discontinua, en la medida en que cada Alcalde hace abstracción de los programas iniciados en la Administración anterior y elabora su propio plan de acción, en función de sus propias conveniencias políticas. Es, en segundo lugar, generalmente terapéutica, es decir, busca aliviar problemas que se van presentando sobre la marcha, sin un sentido de previsión de las tendencias de desarrollo de la ciudad y de planificación de las respuestas a sus necesidades futuras. La planificación, en tercer lugar, no constituye un componente necesario de la gestión. No existe una mirada de conjunto sobre la ciudad ni una ruta ordenada de acción que disponga racionalmente los recursos para el logro de determinadas metas. Finalmente, es desenfocada con respecto a la solución de los problemas cruciales de la ciudad y de la población, bien sea por privilegiar proyectos de carácter suntuario, bien por orientar el gasto en favor de las clases y los partidos dominantes, dejando de lado programas en beneficio de sectores sociales

que necesitan urgentemente la inversión estatal para llenar sus necesidades insatisfechas.

Por esa razón, la brecha entre los problemas y las soluciones se amplía paulatinamente y se convierte en una especie de “bola de nieve” que a medida que crece hace más notoria la incapacidad de las municipalidades para hacer frente a las necesidades de la población. Surge, entonces, la pregunta: ¿a quién beneficia ese tipo de gestión? La respuesta a ese interrogante pasa por el análisis de los actores sociales y políticos.

## **2.4 La gestión municipal: ¿para quién?**

El uso de competencias y recursos es un procedimiento fundamentalmente político, pues involucra la toma de decisiones y, en consecuencia, el ejercicio del poder. Esas decisiones atienden las exigencias de determinados intereses sociales y políticos cuyos portadores establecen una particular relación con el gobierno municipal y sus instancias de decisión. La comprensión de esas relaciones puede ayudar a entender la orientación de la gestión en términos de apertura o rechazo a la iniciativa de los diversos sectores sociales; puede, en otras palabras, valorar los niveles de democratización de la gestión municipal.

El modelo de gestión en las ciudades estudiadas es receptivo con respecto a la iniciativa de los sectores sociales dominantes, canalizada a través de vías diversas, y excluyente en términos generales de la intervención de los sectores populares. En efecto, las clases dominantes locales poseen una doble vía de representación de sus intereses: de un lado, el ejecutivo municipal (Alcalde y Concejo). De otro, sus organizaciones gremiales. Según las circunstancias, uno de esos canales se vuelve dominante. En ocasiones, su presión se ejerce a través de los partidos, bien sea como dirigentes políticos, bien a través de sus “fichas” en el ejecutivo municipal, cuando se trata de decisiones que tocan directamente sus intereses económicos (impuestos, estímulos tributarios, regulación de precios, realización de obras de infraestructura en sus propiedades, etc.) o político-partidistas. En otros momentos, apelan a sus organizaciones gremiales para presentar, con base en su propio proyecto de ciudad, iniciativas cívicas, sugerir proyectos de inversión o presionar alguna decisión municipal.

Los gobiernos locales han tenido una actitud abierta a la iniciativa empresarial. Incluso, cuando esta última no aparece, las propias autoridades se encargan de invitar a los empresarios para que tengan voz, y algunas veces voto, en decisiones importantes, por ejemplo la adopción de un Plan de Desarrollo, o para que se desempeñen como fiscales de la gestión municipal.

No es esa misma la relación entre el gobierno local y los sectores populares. Las instancias de representación tradicionales (Concejo Municipal) y nuevas (Alcaldía Popular, Juntas Administradoras Locales) no se han caracterizado por expresar los intereses y demandas de tales sectores. Al contrario, se han alejado lo suficiente de ellos como para convertirse en realidades ajenas a sus necesidades. Los partidos operan con base en una relación de clientela cuyo principio fundamental es subordinar las necesidades de la población a sus objetivos de reproducción política y monopolio burocrático, lo que les impide convertirse en canales de representación de sus intereses.

Por tal razón, esos sectores se han visto obligados a definir una doble relación con el gobierno local: una, basada en una tenue condición de autonomía social y política, que los lleva a resolver mediante prácticas autogestionarias individuales o colectivas algunas de sus necesidades, a reivindicar determinadas soluciones gubernamentales, a movilizarse y a protestar por la ausencia del Estado en la provisión de bienes de consumo colectivo, a negociar con la municipalidad proyectos específicos e, incluso, a desarrollar conjuntamente algunos programas de orden local.

La otra relación parte más bien de una condición de subordinación y se traduce en la incorporación, vía agentes políticos partidistas, a las redes clientelistas locales. La relación opera a través de un intercambio bien definido: los intermediarios políticos entregan a la población una serie de bienes (auxilios, becas, empleos, materiales de construcción, zonas verdes, etc.) a cambio de lealtades políticas y electorales. Esta relación, que es la más frecuente, opera gracias a tres tipos de factores: en primer lugar, la debilidad política y organizativa de estos grupos sociales. Su capacidad de presión sobre la municipalidad es baja y sus necesidades muy numerosas y urgentes. La eficacia inmediata del intercambio clientelista refuerza esa condición y la vuelve aparentemente insuperable.

En segundo lugar, el control secular ejercido por los partidos tradicionales sobre estos sectores de la población. El clientelismo, en ese sentido, no es

únicamente una práctica política sino una "cultura", una manera de interiorizar la condición de subordinación por parte de estos grupos sociales. Los líderes de base se forman en esa cultura y se vuelven funcionales a los intereses partidistas. Los partidos, por su parte, despliegan todo un conjunto de estrategias para mantener ese control: penetración en las organizaciones de base, cooptación de líderes, monopolio de las instancias de representación política, discurso participativo y, por supuesto, satisfacción parcial de las necesidades.

Finalmente, la ausencia de organizaciones políticas alternativas, capaces de congrega los intereses de los sectores más pobres y de tener ingerencia en las decisiones municipales. En ninguna de las ciudades estudiadas han surgido ese tipo de alternativas políticas, ajenas al clientelismo y dispuestas a liderar o a respaldar una gestión municipal democrática.

Los actores políticos juegan, entonces, un papel central en la gestión municipal. Son factores decisivos de poder pues son ellos los que "ponen los votos", lo que supuestamente les da derecho a disfrutar de unas determinadas cuotas burocráticas y a participar en las decisiones políticas. Así, la posibilidad de que un Alcalde desarrolle su programa de trabajo depende de qué tanto respaldo recibe de los jefes políticos locales.

El mecanismo de relación entre el ejecutivo municipal y los agentes políticos puede ser denominado "pacto de poder". Consiste en un acuerdo negociado entre uno y otros para salvaguardar sus respectivos intereses: el Alcalde, para llevar adelante algunas iniciativas de gobierno; los partidos representados en el Concejo Municipal y en el Gabinete del Alcalde para mantener sus cuotas burocráticas y sus áreas de influencia electoral. La negociación constituye, pues, el instrumento político por excelencia de la gestión: los grupos políticos negocian entre sí para obtener la mayoría en el Concejo Municipal; el Alcalde negocia con el Concejo para que se aprueben sus iniciativas; el Concejo y los partidos negocian con el Alcalde la repartición de los empleos públicos. En otras palabras, la sociedad política negocia la administración del poder, desplazando a un plano marginal las necesidades de la sociedad civil. El manejo del aparato municipal se antepone a la solución de los problemas de la ciudad.

Así, pues, el modelo de gestión encuentra su lógica y su mecanismo de articulación en el tipo de relaciones políticas en medio de las cuales opera.

Dichas relaciones han sido descritas como relaciones clientelistas en las que los partidos y sus fracciones privilegian su reproducción ampliada e instrumentalizan el aparato estatal, privatizándolo, para lograr sus metas de acumulación política. El ejercicio de las competencias, la organización de la estructura administrativa, el uso de los recursos humanos y financieros, la orientación de la gestión, la relación con los actores sociales y políticos, todo ello encuentra su razón de ser en el objetivo, trazado por los grupos políticos dominantes, de mantener un control sobre la población mediante el intercambio de bienes y servicios por votos. En consecuencia, es la lógica de los actores políticos la que otorga sentido a la gestión municipal. Los intereses sociales, especialmente los de las clases subordinadas, pasan por el filtro de los actores políticos y son, por lo tanto, atendidos de manera selectiva.

Esto hace que la gestión sea poco o nada democrática, pues solo un grupo reducido de personas tiene acceso a las decisiones: las clases dominantes locales y los partidos, cuyos intereses representan. Los sectores populares son excluidos de las decisiones y tan solo son tenidos en cuenta en la medida en que sus necesidades pueden servir de instrumento para incrementar el control sobre la población y garantizar la reproducción burocrática de los agentes políticos.

### **3. Las contradicciones del modelo**

Este modelo de gestión municipal muestra una cierta consistencia y una aparente funcionalidad. Prueba de ello es que los grupos sociales privilegiados y los agentes políticos dominantes mantienen el control del poder local impidiendo que otras fuerzas tengan acceso a las decisiones municipales y transformen el modelo de gestión. Sin embargo, este último no está exento de contradicciones. La más importante se desprende de su incapacidad para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. A medida que se fortalecen los pactos de poder y se hace más sólido el control político de las fuerzas dominantes, las necesidades de la ciudad, en particular las de los sectores de menores ingresos, se acumulan y se convierten en una fuente potencial de conflicto social. La subordinación de las necesidades sociales a los intereses políticos se vuelve un elemento de desestabilización a partir del instante en que las redes clientelistas no son capaces de satisfacer las demandas de la sociedad local.

La incapacidad del modelo para satisfacer las necesidades de la población se explica por una serie de “cuellos de botella” que van minando poco a poco su solidez y que provienen de fuentes diferentes, bien sea de los insumos de la gestión (competencias, estructura administrativa, recursos), bien del manejo de esos insumos, o de las condiciones (sociales, políticas y urbanas) en las cuales se desarrolla la gestión municipal. A continuación se detallan aquellos que se revelaron importantes en el estudio de las tres ciudades.

### **3.1 Desde el punto de vista de los insumos**

- Las municipalidades no han tenido competencias suficientes para atender las necesidades ciudadanas. Las que les fueron otorgadas recientemente no han sido asumidas totalmente por ellas, sobre todo en campos como la vivienda, el desarrollo rural y urbano, la educación y la salud.
- No hay una definición clara de las funciones que le competen exclusivamente a los gobiernos locales. Por tal razón, en función de un “ethos centralista” de larga tradición, el gobierno nacional sigue teniendo un alto nivel de intervención en la vida municipal y las municipalidades parecen seguir acostumbradas a esa condición de dependencia.
- No existe coordinación de la acción desarrollada por distintos niveles de la Administración Pública. Los organismos nacionales siguen tomando decisiones a espaldas de las autoridades municipales.
- Las estructuras administrativas, a pesar de las modificaciones de que han sido objeto recientemente, tienden a ser obsoletas y presentan una serie de rasgos (disfuncionalidad, descoordinación, concentración de decisiones, duplicidad de competencias entre organismos) que les impiden actuar con eficiencia y agilidad frente a las demandas de la población.
- Las estructuras municipales han incorporado algunos de los mecanismos de participación, contemplados en la Reforma Municipal de 1986, pero más desde un punto de vista formal que real. Los canales existen, pero los agentes políticos tratan de vaciarlos de contenido obstaculizando la iniciativa ciudadana o controlándola en función de sus intereses de hegemonía local. No existe, pues, una apertura del aparato municipal a la participación.

- El incremento de los recursos financieros de las municipalidades depende fundamentalmente de las transferencias nacionales. La capacidad de generar recursos propios es baja por problemas de recaudo y de evasión fiscal. En esas circunstancias, la autonomía financiera es poca o nula, lo que impide a las autoridades municipales planificar el gasto en el mediano plazo.
- El peso de los gastos de funcionamiento, y en particular del rubro de servicios personales, reduce sustancialmente el monto de los recursos para invertir en programas que atiendan las necesidades de la población y los problemas de la ciudad. El peso de la inversión recae, entonces, sobre los entes descentralizados y eleva los niveles de endeudamiento. Estos se reflejan en un incremento de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos.
- El recurso humano, aunque numeroso, tiende a ser subutilizado o mal utilizado. En vista de que el enganche de funcionarios se hace por recomendación política, no necesariamente su calificación corresponde al perfil del cargo asumido. La capacidad de generación de proyectos y la eficacia de la acción gubernamental se reducen sustancialmente.
- La distribución de los funcionarios en los distintos organismos de la Administración obedece a criterios de cuotas burocráticas asignadas a los grupos políticos y no de requerimientos técnicos de cada organismo para cumplir sus obligaciones. Esta irracionalidad en la asignación del recurso debilita la capacidad técnica de dependencias que, como las Oficinas de Planeación, se ocupan menos de las funciones de control político y más del desarrollo de la ciudad y del bienestar de la población.

### **3.2 Desde el punto de vista de la gestión**

- El control patrimonialista de la Administración Municipal por parte de los grupos sociales y políticos dominantes lleva a que la gestión municipal se someta al criterio de la repartición del presupuesto y de los cargos públicos antes que a la tarea de satisfacer las necesidades de la población. Estas quedan relegadas a un segundo plano y, por tanto, merecen la atención de la municipalidad siempre y cuando no vulneren los intereses políticos de esos grupos.

- El clientelismo como relación política dominante implica que los intermediarios políticos atienden las necesidades populares solo de manera selectiva, preferiblemente individual y a condición de que los beneficiarios acepten su papel de subordinados y de electorado cautivo. En esas circunstancias, los dineros públicos son apropiados en función de intereses políticos particulares, las necesidades colectivas se acumulan y la organización y participación comunitaria desaparecen o son subsumidas en la lógica clientelista.
- La ausencia de planificación municipal impide ordenar racionalmente los recursos y definir metas de mediano y largo plazo para la gestión local. Los programas de acción quedan dependiendo, por tanto, del capricho de los gobernantes o se convierten en medidas terapéuticas que tratan de resolver los problemas que surgen a diario en la ciudad.
- El uso irracional de los recursos (humano y financiero) termina por hacer ineficiente y costoso el gasto público y, en consecuencia, muy oneroso para los contribuyentes.

### **3.3 Desde el punto de vista de las condiciones de la gestión**

- La magnitud de los problemas en las ciudades desborda generalmente la capacidad técnica, administrativa y financiera de las municipalidades. Aunque el carácter y la amplitud de los problemas es diferente en cada ciudad, la brecha entre la ciudad de la supervivencia y la ciudad del disfrute es una característica compartida. Esa brecha tiende a crecer, lo que contrasta con los recursos con que cuentan las municipalidades y con el uso irracional que hacen de ellos.
- A pesar de la tendencia cada vez más notoria en los sectores de bajos ingresos a organizarse para autogestionar parte de sus necesidades o para concertar programas de acción con el gobierno local, la debilidad organizativa de esos grupos les impide convertirse en una fuerza social capaz de convertirse en interlocutor válido de las autoridades locales, lo que disminuye la probabilidad de ser tenidos en cuenta a la hora de las decisiones.

- La interiorización de una cultura de la subordinación y del "ethos clientelista" como guías de la conducta colectiva de los sectores de bajos ingresos impide su autonomía social y política y los convierte en presa fácil de los mecanismos de control y dominación política que despliegan las fuerzas localmente hegemónicas. El liderazgo popular es, en ese marco, un liderazgo subordinado, heterónomo, poco representativo de las necesidades de la sociedad local.
- Los partidos tradicionales, que desde hace mucho tiempo detentan el monopolio del poder local, operan con una lógica que antepone sus intereses de reproducción política a las necesidades de la población. En consecuencia, la gestión municipal apunta más al control del aparato administrativo que a la satisfacción de esas necesidades. Esa satisfacción es un subproducto de los pactos de poder entre el ejecutivo municipal y los diversos agentes políticos, pactos de los cuales están excluidas las fuerzas de oposición (cuando existen).
- La inexistencia de fuerzas políticas alternativas a los partidos tradicionales, capaces de disputarles su hegemonía, hace difícil la sustitución del modelo clientelista de gestión municipal. Los nuevos mecanismos de participación, si bien han permitido el surgimiento de algunas fuerzas no controladas por los partidos tradicionales, aún no logran consolidar un proceso de organización popular a partir del cual surja y se fortalezca esa alternativa política.

Como puede verse, son numerosos los cuellos de botella que contrarrestan la aparente funcionalidad del modelo clientelista de gestión y que lo vuelven contradictorio y potencial generador de tensiones y conflictos. Sin embargo, los agentes sociales y políticos que se benefician de él despliegan a diario nuevas estrategias para evitar su debilitamiento, mantener su dominio y asegurar una mínima legitimidad social y política. En Colombia, una de las estrategias más recientes ha sido la apropiación por los partidos tradicionales del discurso democrático y de los canales participativos impuestos por la Reforma Municipal. Se acepta, entonces, abrir la municipalidad a la iniciativa de sectores hasta ahora ajenos a sus decisiones y se emplea un lenguaje en el que palabras como "participación", "concertación", "cogestión", "civismo", "acercamiento entre gobernantes y gobernados", "consulta popular", "descentralización", "democracia" se vuelven de frecuente uso. La idea no es tanto convertir ese discurso en realidad ni darle contenido a las políticas de

participación, sino más bien crear la imagen de apertura democrática, para así ganar de nuevo la adhesión ciudadana.

#### **4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal**

Si algo queda claro de lo dicho hasta ahora es que los procesos de descentralización no conducen necesariamente a una democratización del régimen político municipal y que, por lo tanto, esta última, al igual que cualquier proceso político, es el resultado de la acción de un conjunto de agentes que, con base en un proyecto histórico de transformación de la sociedad y del Estado, se dan a la tarea de construirla. El modelo de Gestión Municipal Democrática (GMD) no puede ser, por tanto, el producto de la expedición de unas normas descentralistas o sobre participación, sino de la acción de un conjunto de sujetos sociales y políticos que se identifican con él como una utopía realizable.

##### **4.1 Los objetivos**

El modelo de GMD debe proponerse por lo menos dos objetivos: en primer lugar, garantizar una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas y los programas municipales. Dicha participación debe operar a través de canales diversos (institucionales y no institucionales) y en distintos niveles (información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión, gestión, etc.). Este objetivo implica un doble movimiento: de un lado, de apertura de la administración municipal a la iniciativa ciudadana, especialmente de aquellos sectores que nunca han tenido acceso a las instancias de decisión locales. De otro, la constitución de sujetos sociales democráticos, portadores de una nueva ética social y política fundamentada en el pluralismo, la tolerancia, la solidaridad y el compromiso social, capaces de construir y solidificar desde la base social el nuevo modelo de gestión.

El segundo objetivo es orientar, con un alto sentido de la equidad social, el gasto público y las decisiones que lo sustentan primordialmente hacia la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores ingresos. Esto significa colocar las necesidades sociales por encima de los intereses políticos como criterios de acción pública; privilegiar los programas y

proyectos sociales que atiendan las demandas de los sectores populares y, finalmente, definir y poner en marcha nuevas modalidades de relación entre el Estado y la sociedad local, distintas al clientelismo.

## **4.2 Los componentes**

### **Descentralización y estructura administrativa**

No todas las municipalidades pueden ejercer las mismas competencias ni ofrecer los mismos servicios. Por ello es preciso definir esas competencias de modo diferenciado según el tamaño de los municipios. Pero no basta esa diferenciación. Se requiere al mismo tiempo establecer los grados de exclusividad de las competencias entre los distintos niveles del Estado, a fin de evitar duplicidad de esfuerzos o ingerencia de los Departamentos o del Estado Central en ámbitos que, se supone, son de manejo local.

Los municipios deben contar con estructuras administrativas adecuadas para el desempeño de las obligaciones derivadas de los procesos de descentralización administrativa y, en general, de la Reforma Municipal. Esto significa la asignación racional de funciones a los distintos organismos municipales, así como de los recursos (humanos y financieros) necesarios para ese desempeño. La distribución de los funcionarios en las distintas dependencias habrá de acogerse, por tanto, a criterios de racionalidad y eficiencia, antes que de conveniencia política.

Las estructuras administrativas deberán ser ágiles y funcionales para el desempeño de sus obligaciones, internamente coordinadas desde el punto de vista de la planificación, realización y evaluación de proyectos, relativamente autónomas en la definición de políticas sectoriales, de modo que no todas las decisiones recaigan en cabeza del Alcalde, y abiertas a la participación comunitaria.

Esta última debe concretarse en una serie de mecanismos institucionalizados, reconocidos por la ley, con funciones decisorias claramente definidas y que tengan una doble articulación: con la Administración Municipal y con las organizaciones representativas de la población. El nexo con la Administración garantizará que las iniciativas y proyectos surgidos de la población tengan cabida en las decisiones municipales; el vínculo con la población

evitará el divorcio entre las instancias participativas y su base social, como ya ocurrió con los Concejos Municipales, hoy carentes de representatividad social.

### **La autonomía municipal**

Autonomía no significa autarquía. Por tanto, no se trata de convertir a la municipalidad en un ente aislado, autorregulado y autosuficiente, sino de definir relaciones intergubernamentales simétricas o, por lo menos, equitativas, que aseguren a los gobiernos locales la capacidad de tomar las decisiones que más les convengan. En ese sentido, las relaciones administrativas, financieras y políticas entre los distintos órdenes gubernamentales deben basarse en reglas de juego bien definidas. Administrativamente, sobre la base de la definición de competencias exclusivas, los entes departamentales y nacionales deberán prestar aquellos servicios que son de su responsabilidad y no interferir en el ejercicio de las competencias municipales. Para las ciudades de menor tamaño y de menores recursos, los gobiernos departamental y nacional deberán prestar apoyo en aquellos ámbitos en los cuales no resulta ni rentable ni costeable la prestación de un servicio o la realización de una inversión por parte de la municipalidad.

Financieramente, las transferencias nacionales y departamentales deben ser realizadas sin que medie ningún condicionamiento ni requerimiento por parte de las entidades que realizan la transferencia. Los municipios, sin embargo, deberán, como contrapartida, demostrar esfuerzos reales para mejorar su capacidad de recaudo y de generación de ingresos propios<sup>8</sup>. De todas formas, dado que las transferencias son necesarias (incluso, teniendo en cuenta la magnitud de los problemas de las ciudades, es preciso que se incrementen) las municipalidades deberán establecer un equilibrio entre la generación de recursos propios y la cesión de recursos por parte del Gobierno Central, de manera que no se eternicen los lazos de dependencia.

El nuevo modelo de gestión supone la abolición de todos los mecanismos de control y decisión mediante los cuales el Gobierno Nacional resta

---

8 En ese sentido, es sano el criterio, incluido en la legislación reciente sobre fortalecimiento de los fiscos municipales en Colombia, de transferir recursos adicionales a los municipios que demuestren un mayor esfuerzo fiscal. En la medición de tal esfuerzo, sin embargo, no debe pesar tanto como ahora el factor demográfico, sino que deben ser tenidas en cuenta otras variables como calidad de vida o niveles de actividad económica.

autonomía a los gobiernos locales para tomar decisiones que afectan la vida local. La dependencia política debe ser eliminada. Decisiones sobre las tarifas de servicios públicos, los rangos de las tasas impositivas locales, etc., deben entregarse a las municipalidades. La definición de programas y proyectos de inversión de los organismos nacionales y departamentales en un municipio determinado debe ser por lo menos consultada, si no coordinada, con las autoridades locales. Debe primar, en ese sentido, el concepto de planificación "invertida", según el cual son los planes de desarrollo municipal los que definen el marco para la actuación de las entidades departamentales y nacionales y no el simple criterio de las Juntas Directivas de esos organismos.

No se trata, pues, de optar entre dependencia total o independencia absoluta, sino de determinar las "reglas de juego" de las relaciones intergubernamentales según un criterio de coordinación y de cooperación.

### **La gestión de las necesidades**

Las estrategias que los sectores populares se han visto obligados a desplegar para sobrevivir en la ciudad han producido una ciudad precaria, deficitaria en condiciones para el disfrute de una vida digna y amable. Resolver los términos de esa precariedad e impedir que se extienda y reproduzca es responsabilidad del Estado y, particularmente de su aparato local. En ese sentido, la gestión municipal debe dar respuesta a las necesidades de la población, especialmente de los más pobres, y emplear los medios a su alcance para contribuir a la producción de una ciudad libre de carencias. En ese sentido, la gestión debe dar prioridad a los productos (obras, programas económicos y sociales, etc.) antes que a la administración de los insumos (repartición del presupuesto y de la burocracia). Estos últimos son un medio y no un fin.

En ese marco, la planificación municipal debe ocupar un sitio de privilegio como eje de referencia para la gestión. Esa planificación debe pensarse en términos de integralidad (que abarque los distintos frentes de acción de una manera orgánica y jerarquizada), flexibilidad (los planes deben ser evaluados y redefinidos a medida que avanzan) y democracia (intervención de los distintos agentes sociales y políticos en su elaboración, ejecución y evaluación). Debe, además, incorporar las iniciativas de las instituciones públicas de orden regional y nacional y hacerlas coherentes con los objetivos establecidos en el Plan. Así se evitará la duplicación innecesaria de esfuerzos y el uso ineficiente de los recursos.

La prioridad dada a los productos no puede, sin embargo, ser un motivo para descuidar la administración de los insumos (recurso humano y financiero). Desde el punto de vista de las finanzas municipales, una GMD debe proponerse dos metas centrales: de un lado, disminuir severamente el peso de los gastos de funcionamiento, para lo cual habrá de racionalizar el crecimiento de la planta de funcionarios; de otro, hacer eficiente el gasto de inversión, lo cual implica definir planes de inversión según las demandas sociales y seguir los lineamientos del plan de desarrollo municipal, antes que el capricho de los funcionarios o de los intermediarios políticos. Esto requiere necesariamente concertación con todas las fuerzas sociales y políticas.

En cuanto al recurso humano, una gestión democrática debe propender por una lógica totalmente distinta a la imperante, que garantice la vinculación de funcionarios por méritos y no por recomendación política, su estabilidad a partir de una carrera administrativa y su desempeño según los requerimientos exigidos por el cargo. Los estímulos para la calificación profesional deben ser parte de su condición de funcionarios públicos, así como su movilidad dentro de la jerarquía de cargos, según reglas claramente determinadas, del todo ajenas a los mecanismos de recomendación política. Como soportes del ejercicio de las funciones municipales, los funcionarios deben interiorizar no solamente los valores de la eficiencia y la responsabilidad, sino también los de la participación comunitaria, y deben estar dispuestos a desempeñarse en el marco de una cultura democrática.

### **Los actores sociales y políticos**

El modelo de GMD no puede operar sino a condición de asegurarle una base social que lo alimente y le dé contenido. Esa base social, amplia y heterogénea, debe constituirse como sujeto democrático, como agente participativo, dinamizador de la acción estatal. Debe convertirse en interlocutor de las autoridades municipales, autónoma en la negociación de sus intereses y, en consecuencia, libre de las ataduras clientelistas.

La debilidad que muestran hoy los sectores urbanos de bajos ingresos debe ser sustituida por su organización; su apatía, por el desarrollo de prácticas participativas a través de canales institucionales y no institucionales; su subordinación, por una independencia social y política que los libere de las redes clientelistas; su individualismo, por actividades colectivas que les demuestren en los hechos la posibilidad de resolver problemas solidariamente.

Pero la constitución de sujetos democráticos pasa por entender una doble dimensión: en primer lugar, que la democracia no es únicamente un principio de la vida política, sino que puede y debe inspirar la estructuración de las relaciones sociales, en sus diversos ámbitos y manifestaciones. En segundo lugar, que la democracia local debe formar parte de un proyecto más amplio de democratización de la sociedad y del Estado, que le otorga significado y que se erige como un "telos" deseable y realizable.

En el plano de los agentes políticos se requiere igualmente la conformación de fuerzas alternativas que abanderen un proyecto democrático y planteen una opción real de poder local. Esto pasa necesariamente por una transformación cultural del quehacer político y de quienes lo asumen, que permita pensar la política de otra manera, no como un fin absoluto, sino como un instrumento al servicio de las necesidades colectivas. Esa alternativa debe luchar por sustituir las relaciones de subordinación clientelista por otras más simétricas que se apoyen en la participación y en la organización autónomas, libres de condicionamientos electorales y de lealtades forzadas. Debe trabajar por la solución de los problemas de la gente y de la ciudad y por el fortalecimiento de un "ethos" civilista y participativo que, en el mediano plazo, se convierta en la nueva "conciencia colectiva".

## **5. Gestión municipal y proyecto democrático popular**

La constitución de sujetos populares democráticos no puede, sin embargo, pasar por alto una realidad en la cual se inserta dialécticamente ese proceso: las desigualdades sociales y políticas, que se erigen como principio constitutivo de nuestras sociedades. Por ello, no puede pensarse que la democratización de la gestión municipal puede ser un proceso fluido, sin obstáculos, libre del antagonismo que las clases dominantes suelen desarrollar contra todo intento de insubordinación social y política y de transformación del orden existente. La democracia local no se construye en un escenario vacío, uniforme, homogéneo en el que todas las fuerzas juegan en igualdad de condiciones. Al contrario, ese escenario está estructurado en términos de relaciones de poder y, por lo tanto, su transformación supone modificar los mecanismos de dominación existentes.

De ahí la necesidad de articular la propuesta de democracia local a un proyecto político más amplio de contenido popular que apunte a una

transformación de las relaciones sociales y políticas vigentes. Como dice Coraggio, "la movilización popular desde un estado local puede, entonces, tener resultados materiales y subjetivos muy importantes, pero ésto requiere de un proyecto político. El sentido de emprender estas movilizaciones y de recuperar espacios locales solo puede estar dado por un proyecto nacional que incorpore explícitamente una lucha similar en otras instancias del Estado (luchar por una participación de los productores campesinos en el control de la política agraria, de las diversas corporaciones de trabajadores en la política económica, de las más diversas organizaciones populares en las instancias de control al capital, etc., y, obviamente, luchar por ganar la representación mayoritaria en los diversos niveles del sistema político" (CORAGGIO, 1989, p. 520).

En ese sentido, es menester no idealizar la democracia local y el municipio, creyendo que desde ellos puede construirse "por extensión" una sociedad más equitativa y justa. Por el contrario, las fuerzas económicas, sociales y políticas que producen y mantienen la desigualdad en el plano de la sociedad global desplegarán todas sus energías para colocarse en contravía de una democratización del orden local y nacional. Esa es la dificultad, pero es a la vez el atractivo de la propuesta: el horizonte de una transformación de las relaciones de dominación es el único que puede convertirse en perspectiva para la acción de esos nuevos agentes democráticos locales.

## Bibliografía

- BORJA, Jordi: **Estado, Descentralización y Democracia**, Bogotá, Ediciones Foro, 1989.
- CORAGGIO, José Luis: "La propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular", en LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro (Compiladores), **Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la Crisis**, Buenos Aires, CEUR, 1989.
- DE MATTOS, Carlos: "La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", ILPRES, Santiago, 1989.
- GONZALEZ, Esperanza: "El Municipio y la Organización del Estado en Colombia", **Medio Ambiente y Urbanización**, # 28, Buenos Aires.
- LORDELLO DE MELLO, Diego: Modernización de los Gobiernos Locales en América Latina", **Revista Interamericana de Planificación**, Vol XVIII, # 66, 1984.
- MORENO, Carlos: La Reforma Municipal: descentralización o centralismo?, **Análisis Político**, # 3, Bogotá, Enero-Abril de 1988, 1988.
- RESTREPO, Darío: "Descentralización, Democracia y Estado Autoritario", **Cuadernos de Economía**, Bogotá, Vol VIII, # 11, Segundo Semestre, 1987.
- SANTANA, Pedro: "Crisis Municipal, Movimientos Sociales y Reforma Política en Colombia", **Revista Foro**, #1, Bogotá, Septiembre de 1986.
- Los Movimientos Sociales en Colombia**, Bogotá, Ediciones Foro, 1989.
- VELASQUEZ, Fabio: "Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia", **Revista Foro**, # 1, Bogotá, Septiembre de 1986.
- "Los Movimientos Populares y la Reforma Municipal. Comentario a la ponencia de Pedro Santana 'Movimientos Sociales, Democracia y Poder Local'", **Colombia: Democracia y Sociedad**, Bogotá, CIDSE-FESCOL, 1988.
- "La Gestión Local en ciudades intermedias de Colombia: entre el control político y la Democratización", Ponencia presentada al Seminario SUR-CEPAL sobre Municipio y Democracia Local, Santiago de Chile, 1989.
- "La Gestión Municipal, para quién?", **Revista Foro**, # 11, Bogotá, Enero de 1990.

## **Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile**

El gobierno militar vigente en Chile durante 16 años, se propuso y realizó una modificación radical de la institucionalidad chilena. Parte de este proceso fue la transformación del rol y tareas asignadas al Estado, tanto en su nivel central como en el ámbito de los gobiernos locales. El análisis de estos últimos debe, por tanto, asumir la perspectiva de que sus cambios son expresión de una transformación del Estado en su conjunto, e incorporar el necesario ajuste que tanto los actores políticos como los funcionarios municipales y los ciudadanos han debido realizar en función de esa transformación.

El proceso de cambio que tuvo como resultado el modelo de municipio actual, aún habiéndose dado en el marco de una dictadura, no fue homogéneo desde el punto de vista político. Parte del análisis, de los gobiernos locales es, entonces, recomponer las distintas etapas de su construcción, y determinar las características específicas que ha asumido el fenómeno político local en el contexto de democratización y descentralización de algunas funciones del Estado.

---

1 Sociólogo, investigador del Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).

Finalmente, es necesario distinguir los problemas de gestión que persisten en el modelo de gobierno local chileno. Ellos dan cuenta del extenso camino que falta por recorrer por dar forma a gobiernos locales que sean verdadera expresión de desarrollo y democracia.

## **1. El municipio como forma de acción del Estado**

El conjunto de estructuras, recursos y funciones que conformaban al Estado chileno hasta el año 1973, constituían una plataforma indispensable para que grupos políticos de distinto signo impulsaran sus proyectos y programas. De esta manera, el Estado siempre operó en Chile como constructor de economía y de sociedad.

Dicha modalidad se extendía desde los planos funcionales hasta los niveles territoriales de gobierno y, por tanto, daba forma a una matriz de Estado centralizado, con escasa relevancia de los niveles regionales y locales, ésto es, la provincia y la comuna.

La adopción de la política de subsidiaridad adoptada por el gobierno militar, modificó sustantivamente el cuadro antes descrito. El nuevo modelo proponía declinar en función de "la iniciativa privada y el mercado", la producción, distribución y asignación de importantes bienes y servicios de consumo, no sólo privados, sino también algunos de carácter colectivo. Quizás éste fue uno de los mayores cambios en la forma de redefinir la responsabilidad pública sobre necesidades de la sociedad.

Consecuentemente con esas definiciones, correspondía redimensionar y especializar la estructura, recursos y funciones del Estado, de modo que su funcionamiento tendiera a ser un factor coadyuvante de las iniciativas de los nuevos actores del desarrollo y la modernización: la iniciativa privada y el mercado.

En Chile nunca se logró implementar íntegramente esta "nueva utopía" neoliberal. En los hechos, el Estado se mantuvo siempre como un factor determinante de la medida en que el mercado o las regulaciones estatales intervenían en las distintas etapas del gobierno militar.

Así, por ejemplo, el período en que se produjo la reformulación político-administrativa del aparato estatal (1975 a 1979), coincidió con la etapa más ortodoxa y fundacional de los postulados neoliberales en lo económico. Pero también es cierto que dicho modelo se demostró incapaz de enfrentar los agudos desajustes que en materia de desarrollo económico y social generó en distintos sectores laborales, así como tampoco demostró eficacia para enfrentar el impacto de la crisis internacional en el sistema productivo nacional. Muy por el contrario, la recesión internacional se hizo más fuerte en nuestro país, precisamente por la poca influencia que el Estado podía tener en la articulación de respuestas ante coyunturas del tipo de las descritas.

Como resultado de esta mala experiencia, se rediseñaron los grados de intervención del Estado, y desde el año 1981 se ampliaron nuevamente sus grados de participación, principalmente a través de una expansión del gasto público y de la toma de iniciativa en una serie de políticas sociales.

Este ajuste, sin embargo, no se tradujo en un incremento del aparato del Estado, sino más bien en una combinación de confianza total en la empresa privada y un pragmatismo intervencionista que garantizara la vigencia del modelo. Y fué esta conjunción entre elementos neoliberales y una alta capacidad de intervención, lo que vino a dar fin al Estado benefactor que había estado vigente en Chile por más de cuarenta años.

Existen dos campos del quehacer estatal chileno donde se manifiestan con nitidez las consecuencias que estas transformaciones han tenido para la sociedad civil, sobre todo para aquellos que hasta hace 16 años dependían absolutamente de las políticas de integración social y económicas del Estado.

Nos referimos al ámbito de las políticas sociales y al rol del municipio.

El concepto de política social que operó en Chile hasta 1973, se definía en sus rasgos más esenciales como parte integrante de un modelo de desarrollo global, que asumía la necesidad de generar y garantizar condiciones de acceso a los beneficios sociales a toda la población nacional. Era el Estado, como principal motor del desarrollo y la industrialización, el que además garantizaba la reproducción de las capacidades de trabajo y el ensanchamiento de la modernización hacia todos los sectores de la nación. Esta definición de política social se sustentaba en dos principios:

El primero era la creencia de que el camino hacia el progreso era ininterrumpido y ascendente y por tanto operaba por sucesivas incorporaciones de distintos sectores sociales. El segundo, suponía que un esfuerzo nacional de tales magnitudes solo podía ser ejecutada a niveles de "Estado mayor" y por tanto, con un alto protagonismo de estructuras técnicas y políticas de niveles centrales, en detrimento de las esferas regionales o comunales.

En esta concepción la pobreza, era abordada como un desajuste (transitorio o estructural, dependiendo de la orientación) entre lo tradicional y lo moderno, entre un modelo de desarrollo retrasado y los nuevos sistemas de producción, que terminarían incorporando a toda la sociedad. En cambio el concepto de pobreza con que operaba el gobierno militar, expresaba muy bien el dualismo neoliberal e intervencionista a que hemos aludido más arriba, pues incorporaba como condición necesaria de las políticas sociales el que las políticas sociales debían ser diferenciadas sobre la base de una distinción entre aquellos sectores "viables", es decir que cuentan con capacidad de pago para autoproveerse sus beneficios sociales en el mercado, y aquellos que se encuentran excluidos del sistema y se ubican en los márgenes de la pobreza crítica.

Para los primeros (los grupos sociales que están incorporados), el Estado privatizó los sistemas de salud, previsión, educación, vivienda. Para los segundos, en cambio, definió una "red social" que distribuye "subsidiariamente" un conjunto de beneficios según los criterios de necesidad e ingreso de los hogares populares. Esta línea de recursos fue diseñada para que tanto su administración como su "focalización" fuese implementada de manera descentralizada a través de las municipalidades.

La caracterización de la pobreza en este nuevo concepto es excluyente y segmentada, pues se hace una clara distinción entre "extrema pobreza" o pobreza permanente, y "pobreza transitoria". Esta última es entendida como la condición de un segmento de la población trabajadora que, en condiciones de restricción económica, se suma temporalmente a la población con ingresos insuficientes para la sobrevivencia básica.

El Estado, en consecuencia, pasó a definir políticas sociales permanentes para el segmento de extrema pobreza. Para diferenciar entre ambos tipos de

pobreza, se diseñó una metodología de estratificación de pobreza a nivel comunal que, con algunas modificaciones se ha mantenido hasta ahora, incluye los siguientes indicadores: Tipo de vivienda, condiciones de hacinamiento, sistemas sanitarios y equipamiento. Con base en esta información y disponiendo de los recursos necesarios, se encargará al sistema municipal el hacerse cargo de quienes sean favorecidos por esos beneficios.

Para aquellos que temporalmente traspasen los umbrales de la línea de pobreza transitoria, el Estado, (también a través del municipio), contempla medidas de emergencia que se extenderán en el tiempo mientras la autoridad considere que subsisten las restricciones que provocaron su marginación del mercado de trabajo.

Es justamente esa articulación entre SUBSIDIARIEDAD AUTORITARIA, como principio de relación entre este Estado con los distintos sectores sociales y la DESCENTRALIZACION DE LA GESTION, como mecanismo institucional y territorial que organiza las funciones del Estado, lo que define al municipio chileno.

En Chile, la descentralización se ha referido a procesos de desconcentración y privatización de la funciones del Estado, y como es evidente no se ha relacionado con la potencialidad de producir o fortalecer otros procesos generalmente asociados a ella como la democratización y/o la autonomía.

La dictadura, tempranamente incrementó de forma sustantiva las atribuciones y recursos de la institución municipal, en otras palabras descentralizó eficazmente parte importante de su aparato administrativo, con prescindencia absoluta de eventuales procesos democratizadores.

Desde esta perspectiva, así como la descentralización no produce necesariamente democracia, tampoco produce autonomía, pues como ha quedado demostrado, la descentralización puede funcionar perfectamente reemplazando autonomía por segmentación del ejercicio de la autoridad. Combinando la modernización del aparato funcionario con el ejercicio oligarca de la autoridad por parte del Alcalde.

## **2. La construcción política del municipio chileno**

Antes de hacer un análisis funcional acerca del municipio chileno es necesario conocer el proceso de construcción política que operó durante los 16 años del régimen militar. Esto porque lo acontecido con el municipio desde entonces se expresa tanto a partir de la práctica política de todos estos años, como a través de un proceso de reforma legal.

El marco institucional no necesariamente define todo lo que ocurre en el "municipio real". Este es también el resultado de una serie de etapas que lo fueron constituyendo y que reflejan las tensiones políticas que el modelo expresado en la ley tuvo al interior del propio Gobierno. Pero, sobre todo, revisten gran significado en la medida en que reflejan la sedimentación de distintos rasgos que tendieron a permanecer en la gestión municipal y que en último término le dieron su perfil definitivo.

Se pueden distinguir cinco etapas en las cuales el municipio —en el marco general de sus atribuciones legales— asume un determinado rasgo distintivo, que es conjuntamente una ruptura con el modelo histórico y cristalización de uno de los componentes del municipio actual.

### **El municipio y el rasgo autoritario**

En una primera etapa de la dictadura militar, se procedió a la destitución de todos los alcaldes elegidos democráticamente. En su reemplazo se designaron alcaldes militares que asumieron las funciones de control sobre la población de la comuna. Esta situación se extendió hasta el segundo tercio de la década del setenta.

El municipio adquirió una significación nueva para los habitantes de la comuna. El alcalde, que dependía del Intendente cabeza de gobierno regional comenzó a aparecer como la expresión visible de la ocupación territorial y de la subordinación de la sociedad civil local a las directrices del gobierno central. Esta percepción de una autoridad edilicia que abruptamente asume funciones de última línea en la rígida máquina de control militar significó una ruptura radical respecto a un municipio sin mayores atribuciones funcionales, con una autoridad edilicia carente de peso significativo.

La práctica de este período -puesto que todavía no existía una propuesta político administrativa de gobierno interior- marcó no sólo a la población, sino también al propio municipio. Allí encontramos la matriz de las relaciones de autoridad que se desarrollaron al interior en la estructura municipal, desde y hacia los niveles superiores y los modos de relación entre el personal del municipio y el alcalde con los distintos grupos locales.

### **El diseño institucional del municipio chileno**

Una segunda etapa en la construcción del municipio actual se desarrolló a partir de lo que fue el proceso de reestructuración de los sistemas de gobierno y administración interior, entre los años 1974 y 1977, que perseguía refundar los roles y funciones del aparato del Estado en la vida nacional. Este fué el período donde se definen las base políticas e institucionales derivadas de la concepción de un Estado subsidiario, que ya aludimos anteriormente. En consecuencia fué un momento prolífico en la dictación de cuerpos legales atinentes a las formas de generación de la autoridad comunal (Decretos Leyes 573 y 574, de 1974) que definieron al municipio como una entidad territorial e institucionalmente descentralizada, dependiente directamente del Presidente de la República, quien decide el nombramiento de los Alcaldes. Se promulgó una nueva definición territorial, la ley de regionalización, que dividió el territorio nacional en trece regiones que antes no existían, 51 provincias (anteriormente 25) y 335 comunas (antes 296). Fue también fundamental la dictación de una Ley Orgánica Municipal, que modificó la anterior legislación, vigente desde 1927.

En esta fase, el municipio quedó preparado institucional y orgánicamente para asumir las nuevas funciones que se derivaron del retiro del Estado desde muchas áreas en las que antes había jugado un papel protagónico.

Con todo, esta etapa institucionalizadora no se tradujo en una puesta en funcionamiento de muchas de esas atribuciones, debido a que distintos sectores en el seno del gobierno militar discrepaban respecto del carácter o los grados de profundidad que esta reforma debía asumir. Esto implicó que algunos de los aspectos relevantes de la ley, como es el caso de la fórmula de participación de agentes de la comunidad en el gobierno local (El Consejo de Desarrollo Comunal, Codeco) no será aplicado sino hasta doce años después.

Entre mediados de 1977 y 1981, los postulados doctrinarios neoliberales y sus aplicaciones alcanzaron plena hegemonía en el gobierno. Hasta ese momento, los altos mandos militares habían tendido más bien a una suerte de proteccionismo sobre muchas áreas de la producción y de servicios. Esta visión, nutrida por los criterios de la logística militar, desaconsejaba los arriesgados procesos de privatización y pérdida de influencia directa de parte del Estado sobre diversas líneas consideradas estratégicas para el país, y había impedido la privatización e incluso la descentralización de diversas prestaciones públicas.

Pero ya a fines de los setenta, se consolidó el diseño institucional municipal prefigurado en la etapa anterior. El cuadro general fue el de una práctica desestatizadora llevada hasta los extremos y sin ningún tipo de contrapesos, la racionalización de las funciones del Estado, la desconcentración de algunas de las funciones etc. Este proceso se dio en momentos en que la política de libremercado había tenido como efecto inmediato fuertes incrementos de los niveles de desocupación y cesantía, producto de la profunda transformación de la estructura productiva nacional.

Este contexto incidió sobre el municipio en dos sentidos. En primer lugar, porque esta institución se transformó en pieza clave para enfrentar los desajustes antes descritos, por la vía de la ejecución de una serie de programas de subsidios al empleo (PEM, Programa de empleo mínimo; y POJH, Programa de ocupación para jefes de hogar). Iniciaba así el municipio una práctica que hasta ese momento le era desconocida, como es la de ser ejecutor de políticas sociales para la población de extrema pobreza.

En segundo término, el municipio debió crear nuevas estructuras internas para gestionar las atribuciones que le fueron traspasadas, lo que se tradujo en una mayor complejización orgánica y una mayor profesionalización de la planta.

Funcionalmente, el municipio recibió además otras atribuciones relacionadas con servicios colectivos hasta ese momento centralizados, como la educación preescolar, básica y media, y la atención de salud en los niveles de primer y segundo grado.

En concordancia con el nuevo marco institucional, en este período (1979) se dictó la nueva Ley de Rentas Municipales, que ajustaba los mecanismos de

financiamiento de tal manera que el municipio pudiera asumir sus nuevas atribuciones.

En el transcurso de los cuatro años y un poco más que duró este período, operó del modo más puro el concepto neoliberal de Estado, en un contexto autoritario y con total hegemonía en los niveles de decisión política. Se realizó así un complejo proceso que combinaba privatización, desconcentración y descentralización como lógicas coherentemente articuladas y funcionales, tendientes a reducir al máximo posible el aparato y tareas del Estado. Un buen ejemplo de lo anterior es el traspaso de administración de escuelas y colegios públicos a los municipios. Por las nuevas modalidades de financiamiento (Unidad de subsidio por alumno que asiste regularmente a clases) la responsabilidad por mantener equilibrados los niveles de financiamiento del servicio, se tradujo en la necesidad de reducir, desligarse o privatizar aquella parte de la infraestructura o personal traspasado al municipio a fin de prevenir déficits futuros que, en todo caso, desde ese momento pasaban a ser de responsabilidad municipal. Por esta vía se llegó a la licitación privada de muchos colegios y escuelas, o a la reducción de plantas municipales. De esta manera el proceso de privatización de los servicios pasó en estos casos por una etapa previa de municipalización.

Es importante rescatar el “espíritu de la época” para entender los rasgos que fueron constituyendo el municipio chileno de estos tiempos, y sobre todo para descubrir las implicancias concretas de la descentralización operada por el régimen militar. Poderosas estructuras centrales, con un proyecto político muy preciso en combinación con un contexto autoritario, tuvieron en sus manos las condiciones para imponer a la sociedad y en el Estado, una reestructuración global de sus atribuciones.

### **Municipio y red social**

La crisis económica del año 1981 encontró a nuestro país con su economía y mercados extremadamente abiertos y liberalizados, con poca capacidad para enfrentar las restricciones que la situación demandaba. La iniciativa privada estaba lejos de asumir el rol que el modelo neoliberal preconizaba, y quedaba en evidencia lo lejos que se había llegado en el intento de jibarizar el papel del Estado en las cuestiones relativas al bien común.

Se inició en estas circunstancias una cuarta etapa, que vino a ser de gran importancia para los perfiles definitivos que adquirió el municipio chileno.

Este período se caracteriza por la incorporación de un componente de pragmatismo en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Un primer signo de esta tendencia fué la implementación de un conjunto de medidas de carácter social, conocidas como la "red social de gobierno". Estas implicaban de cierta manera un reasumir la noción de estado subsidiario, en el sentido de la necesidad de una presencia más permanente de la acción estatal tanto en materia de políticas sociales para población de extrema pobreza, como en el desarrollo local.

Estas redefiniciones no fueron tan sólo un ajuste coyuntural para la emergencia recesiva, puesto que perduraron una vez que los efectos de la crisis se hicieron relativamente manejables (1984 en adelante) y superada esa situación, el gobierno evaluó como necesario incorporar un modelo de políticas sociales para los más pobres que expresara de un modo permanente, el rol social que le compete al Estado.

La gestión de esas políticas fué definida como atribución de los municipios, sumada a las que ya se le habían traspasado (programas de empleo, administración de los servicios de salud y educación): básicamente, ellas implicaban la incorporación a las tareas municipales de un conjunto de nuevas líneas de acción y de financiamiento relacionadas con el mejoramiento de equipamiento familiar o comunitario (casetas sanitarias, programa de mejoramiento de barrios etc.).

Fue en esta etapa, también que surgió la movilización social en torno a las protestas (1983-1986), y que el gobierno interior se vio nuevamente exigido en las tareas de control y subordinación de la población. Tal situación llevó al municipio a reeditar parte de sus antiguos roles interventores en la vida social y política de la comuna; esta vez, sin embargo, los mecanismos de control y represión estuvieron revestidos de la experiencia acumulada, y por sobre todo se tradujeron en el uso discriminatorio de la red de mecanismos de subsidios y beneficios a su cargo. Los municipios perfeccionan así los mecanismos de manipulación y cooptación de los ciudadanos de la comuna. La protesta social tenía principalmente bases territoriales y fue allí donde el gobierno autoritario trabajó para desarticularla. El municipio jugó en esta estrategia un papel de agente divisor de los pobladores, para lo cual hacía

uso de su poder de otorgar o negar beneficios sociales, de alta significación para la sobrevivencia de la población más pobre. Esta práctica, usada por los municipios de un modo defensivo durante el período de las protestas, no fué abandonada, y volvió a transformarse en un factor clave de control en los tiempos del plebiscito de 1988 y las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989.

### **El modelo de participación del municipio autoritario**

La última etapa constitutiva del municipio chileno operada durante la dictadura se refiere a la puesta en práctica de un mecanismo de participación de la comunidad en el ámbito del gobierno local. Esta modalidad se da a través del Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco) organismo que se conforma mediante la asignación de cuotas de representación a distintos sectores de la comunidad; fueron creados en las distintas comunas mediante un complejo mecanismo que, en síntesis se traduce en la nominación de una terna de postulantes por sector que aspiran a representar en el Codeco tanto a organizaciones comunitarias como a las organizaciones "relevantes" (sic) de la comuna. Esta terna concursa ante un organismo de similares características pero que opera a nivel regional denominado, Consejo Regional de Desarrollo, (Corede) que determina el nombre del representante que participará definitivamente en el Codeco. Una vez constituido, éste tiene una duración de cuatro años.

Este organismo estaba ya considerado en la Ley Orgánica Municipal dictada en 1976, pero se postergó su puesta en marcha hasta la dictación de una segunda ley de municipalidades en el año 1988, este cuerpo legal que contiene el modelo definitivo institucionalizado por el gobierno militar.

Resulta evidente que la participación política fue un tema permanentemente postergado. Los lineamientos básicos del Codeco y sus atribuciones se encuentran ya definidos en la primera Ley Orgánica Municipal dictada en 1976, sin embargo, ésta no podía operar, pues no contaba con los mecanismos de nominación y calificación de sus integrantes. Al margen de lo anterior, lo cierto es que el régimen no consideró pertinente enfrentar esta situación sino hasta doce años después. En el intertanto, el alcalde sólo fundamentaba su autoridad sobre la base de la designación por parte del Presidente de la República, y gozaba de una discrecionalidad sin ningún tipo de contrapesos en tanto única autoridad comunal.

El estreno de los Codeco marca una etapa en el proceso de constitución del municipio puesto que significó las primeras experiencias de gobierno municipal con algún grado de incorporación de entes provenientes de la comunidad local. Según la ley, este cuerpo resolutorio tiene atribuciones sobre la aprobación del plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y la confección de una terna de nombres propuestos al Corede para la nominación del alcalde por un período de cuatro años. Bajo la ambigua definición de éste como una entidad que persigue "asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico social y cultural de la comuna", se pretende generar una forma de participación corporativa que intermedie en los conflictos estructurales y sustituya la democracia representativa.

Como era de prever, en el primer ejercicio del Codeco fue dar legitimidad electoral a 310 de los 315 alcaldes de todo el país (los 15 restantes son designados por el Presidente de la República). Por ese acto, estos alcaldes quedaron habilitados para continuar a la cabeza del gobierno comunal aun después de que se eligiera por voto universal al Presidente de la República y a la casi totalidad del Congreso Nacional (el gobierno militar instituyó la modalidad de algunos senadores designados). Esta realidad no es pintoresca, confirma la regla ya sabida: también el retorno a la democracia se realiza desde las estructuras superiores del Estado hacia abajo, desde el centro a la periferia.

En el período observado, los Codeco han hecho uso de sus facultades, y a pesar de todas las reservas relativas a la dudosa legitimidad de su mandato, se puede afirmar que la introducción de un mínimo de fiscalización sobre las acciones del alcalde ha resultado positiva.

De los distintos elementos que fueron constituyendo el municipio heredado de la dictadura, el intento por consolidar el modelo de participación política expresado en los Codeco es el que menos impacto real ha tenido en el perfil de la institución municipal. En un sentido temporal, su puesta en práctica fue demasiado tardía; desde la perspectiva de la cultura política, aparece definitivamente como un mecanismo extraño e injusto que debe ser reemplazado por el sistema de votación libre y democrática.

### **3. El modelo de gestión municipal**

Del conjunto de rasgos antes descrito surge el modelo de gestión expresado en el municipio chileno actual. En él se conjugan rasgos empresariales y autoritarios, una combinación articulada de absoluta dependencia de las líneas de mando centralizado por una parte; y por la otra, de una gran autonomía técnica para gestionar los servicios comunales a su cargo mediante sistemas gerenciales similares a los de la empresa privada. En esta línea el municipio está obligado a optimizar al máximo la gestión de los recursos a su cargo, e incluso debe competir con otros municipios por recursos complementarios a los que él mismo genera.

El modelo de gestión antes descrito plantea algunas interrogantes sobre algunos temas que, en la discusión sobre los municipios se dan por supuestos.

Uno de estos temas se relaciona con la discusión acerca de si efectivamente se traspasó poder decisorio o solo funciones administrativas, esto es, si solo se trató de un proceso de desconcentración. Esta discusión si bien tiene su fundamento, se centra en aspectos secundarios, ya que lleva a definir la descentralización como un proceso que se realiza sí y sólo si se cumple un conjunto de requisitos que varían de acuerdo al observador.

En términos prácticos, una simple desconcentración funcional también conlleva traspaso de poder. El punto importante es que este proceso de descentralización administrativa del gobierno central y de fortalecimiento del gobierno o administración local, se realizó en el marco de un régimen autoritario. Esto lleva a disociar el supuesto presente en gran parte de la literatura municipal, respecto a la consustancialidad entre descentralización y democratización.

Ambos procesos no guardan entre sí una relación necesaria. Se pueden presentar disociados, lo cual lleva a consecuencia políticas importantes: una primera lectura nos indicaría que como lo demuestra el caso chileno, la descentralización de los gobiernos locales no tiene necesariamente un papel determinante en la democratización de la sociedad.

La experiencia chilena de antes de la reforma municipal llevada a cabo por el régimen militar nos muestra otra alternativa de funcionamiento del poder

local democratizado. Este se caracterizaba por la supeditación de los gobiernos locales a un sistema político partidario centralizado, para el cual la comuna era el inicio de carreras políticas que tenían como objetivo llegar a los órganos centrales del gobierno (ejecutivo o legislativo), lo que conlleva estilos caciquistas o clientelistas de política local.

En el caso anterior, la democratización no era acompañada de descentralización; por tanto, las autoridades comunales no contaban con los instrumentos y atribuciones necesarios para ejercer tareas de desarrollo local como así tampoco de los electores como para poder controlar a dichas autoridades.

Otra línea de análisis surge cuando nos preguntamos acerca de los muchos contenidos que puede tener la noción de democratización local. Es así que, en algunos casos, se tiende a sobrevalorizar la idea de participación social como único camino democratizador, y se fomenta el corporativismo a través de propuestas de participación directa (que no incluyen a toda la población), por sobre la participación política a través de la representación formal.

En un segundo orden de cosas, existe el riesgo de sobrevalorar las funciones políticas del alcalde, tendiendo a ignorar o minimizar las dimensiones gerenciales, de fomento y de promoción social que se requiere estén presentes en la gestión del gobierno local, a fin de enfrentar los problemas de las comunas.

Es claro que la descentralización política y administrativa pone exigencias ineludibles de eficiencia y eficacia de los municipios para administrar dichas atribuciones y recursos. Es bueno tener presente que el punto central al cual se orienta una parte sustantiva de la gestión del alcalde, sigue siendo la capacidad que éste demuestre para enfrentar y resolver los problemas sentidos o estructurales de la comuna. De la forma en que la ciudadanía local evalúe este desempeño, depende gran parte de la suerte del político local.

Lo anterior nos lleva a la reflexión sobre el tipo de problemas que el municipio está en condiciones de enfrentar y resolver adecuadamente. ¿Cuál es el contenido de la función de promoción de desarrollo local que le compete a esta institución?

Las funciones municipales se pueden resumir en cuatro campos de gestión.

- i) La planificación del desarrollo comunal.
- ii) La generación de canales de integración y participación de la comunidad.
- iii) La administración y gestión de los servicios sociales y comunales.
- iv) La promoción del desarrollo económico en la comuna.

En estos campos, el alcalde debe desplegar su capacidad para gestionar eficiente y eficazmente el conjunto de responsabilidades que han sido transferidas al municipio, entre ellas:

- La red social de apoyo a la extrema pobreza , compuesta por más de 15 líneas de subsidios;
- La administración del servicio de educación pre-escolar, básica y de enseñanza media;
- La administración de todo el sistema de atención primaria, postas, policlínicos y consultorios;
- La clásica función de servicios comunales de aseo, iluminación pública, parques etc;
- El plan regulador comunal;

Además, esta autoridad comunal debe gestionar recursos complementarios a los que recibe ordinariamente del gobierno central. Para ello debe desarrollar capacidad de diseño de "proyectos" y concursar, en competencia con otros municipios, ante el nivel de gobierno regional, e inclusive ante los propios ministerios, para la obtención de programas extraordinarios de mejoramiento en su comuna.

Las líneas antes reseñadas configuran lo que podría denominarse la "función gerencial" del alcalde, que está regida por el uso efectivo y racional de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene a su cargo para lograr un buen rendimiento en ambas áreas.

Esta modalidad de gestión tuvo la posibilidad de introducirse e implantarse con diversos grados de éxito en un contexto político autoritario. Pero en un contexto democrático, el rol del alcalde antes descrito se abre a un nuevo campo de preocupaciones, como es el de la generación de una base de

respaldo político que le permita reproducirse en el poder. Esta nueva exigencia plantea un dilema nuevo, pues no siempre son correspondientes la racionalidad de maximización económica con la racionalidad del rendimiento político; es más, sus lógicas casi siempre terminan oponiéndose, sobre todo en períodos preeleccionarios.

#### **4. Los problemas del modelo de gestión municipal**

El sistema de gobierno local chileno se encuentra aún en transición, no sólo en sus aspectos institucionales y políticos, sino también en cuanto al logro de capacidad para desempeñar el conjunto de funciones y responsabilidades que se le asignan. La descentralización, la regionalización y la democratización son procesos todavía por llenarse de las formas y contenidos posibles de ser aplicados en nuestro país.

La posibilidad de un municipio descentralizado también debe tener en cuenta que bajo la misma asignación de funciones y contando en teoría con similares instrumentos para llevarlas a cabo, en la práctica existen diversos tipos de municipalidades. Un municipio de una comuna empobrecida de la metrópolis de Santiago tiene una función pública diferente del municipio de una comuna rural y ambos a su vez se diferencian sustantivamente del rol que juega un municipio de una ciudad intermedia.

Queda pendiente la pregunta sobre el papel efectivo que estos distintos tipos de municipios pueden jugar en sus propias realidades como agentes de desarrollo y participación local.

Existen cuatro áreas de gestión que representan el conjunto de funciones de mayor relevancia desarrolladas por el municipio, y donde se detectan sus principales dificultades:

- i) El sistema de representación y participación de la ciudadanía en la comuna. Esta área de gestión municipal hace referencia a los particulares componentes del sistema político en el nivel local.
- ii) La disponibilidad de recursos financieros tanto de operación como de inversión con que cuenta el municipio para ejecutar las distintas tareas asignadas a su responsabilidad.

- iii) Los límites y potencialidades del municipio para involucrarse en la promoción del desarrollo económico de la comuna.
- iv) El papel que cabe al municipio en la ejecución de programas de desarrollo social. Esta área de gestión se relaciona con sus posibilidades reales de hacer un aporte a los sectores más empobrecidos que residen en la comuna.

### **Los sistemas de representación y participación**

La participación social es entendida aquí como la posibilidad y capacidad que tienen los distintos sectores sociales de la comuna para influir de modo determinante en las decisiones de los gobiernos locales que los afecten.

Si bien existen instrumentos legales que facilitan el funcionamiento de diversos tipos de organizaciones de nivel local, es necesario considerar que con frecuencia estas instancias no siempre son útiles como canales de expresión organizativo de los sectores más empobrecidos. Estos a menudo carecen de estructuras de representación, o -cuando éstas existen- son muy frágiles y presentan requerimientos que por su urgencia y magnitud trascienden los medios y posibilidades de organizaciones como las Juntas de Vecinos o Centros de Madres, que son las que tienen existencia legal. Por último, es apropiado considerar que distintos grupos sociales requieren a su vez de diferentes fórmulas orgánicas para expresarse como organizaciones.

Esta complejidad en materia de organización y participación se traduce, en el caso de los barrios más pobres, en una diversidad de conductas asociativas. Entre ellas, la participación de algunos pobladores en una diversidad de experiencias de organización con tiempos de duración muy cortos y, en el caso más exitoso de convocatoria, la participación masiva de la población en campañas que reivindican una necesidad sentida por la población y que muchas veces no puede ser procesada por los niveles municipales.

La conclusión es que, si bien las diferentes modalidades de organización formal actualmente operantes en la legislación contribuyen a la expresión institucionalizada de los pobladores, en muchos casos resultan demasiado rígidas o insuficientes para la diversidad de necesidades y estilos organizativos que operan realmente en los barrios populares. Es necesario, por tanto simplificar y diversificar las formulas legales de organización territorial y

funcional existentes, de modo que permitan la expresión de la diversidad de estilos de participación y de organizaciones que existen en los barrios. Los mecanismos legales a disposición de la población deben ser ágiles, gratuitos y sencillos de gestionar, de tal manera que, junto con aportar efectividad en tanto instrumentos de representación y participación, sean accesibles a las a veces restringidas condiciones de ejercicio de sus derechos ciudadanos por parte de los sectores populares.

Otro componente importante relativo al mejoramiento de las condiciones de la participación social, se refiere a las serias limitaciones que existen en materia de comunicaciones e información entre los niveles ejecutivos del gobierno local y la población. Es evidente que se debe realizar un trabajo de revisión crítica del tipo de mensajes que se emiten, los canales y códigos que se utilizan, y el tipo de personal a cargo de entregar dicha información. Como es de suponer, los problemas de las comunicaciones entre usuarios y municipio no sólo se reducen a la ausencia de información; en muchos casos, la dificultad proviene de un exceso de la misma. Esto último se genera al perder de vista la noción de que la información persigue un fin y, por tanto, debe buscar generar un impacto sobre la toma de decisiones del que la recibe.

Es necesario entonces desarrollar un modelo de comunicaciones municipal que sea útil como herramienta de integración y ampliación de los márgenes de participación de la ciudadanía. Los contenidos y canales de ese modelo de comunicación serán apropiados si son capaces de articular eficazmente a beneficiarios, municipio y Estado, abriendo así caminos para la participación de los primeros en los distintos niveles de gobierno.

Sus posibilidades de participación, sin embargo, no se reducen a una apertura de las comunicaciones. Factor esencial son los mecanismos de representación en el ámbito local, esto es, las fórmulas que el sistema institucional define para la delegación de cuotas de soberanía o de poder en representantes o delegados que vienen a constituir las autoridades del gobierno comunal.

El ámbito municipal hasta ahora ha estado determinado por la gestión sin contrapesos que la dictadura ejerció en el pasado sobre la comuna, lo que impide tener una imagen precisa de los rasgos que asumirá la democratización de los municipios en el futuro próximo.

Los rasgos del municipio actual (ampliada su capacidad de respuesta a muchas de las demandas políticas de los ciudadanos), transforman sustantivamente la significación política de las autoridades de la comuna (alcalde y consejales), que cuentan hoy con más atribuciones y recursos que sus antecesores hasta 1973. Pero, junto con el aumento del peso específico de estas autoridades políticas, es evidente que se verán aumentadas las exigencias de idoneidad técnica y capacidad de gestión de quienes resulten electos. Ambos factores constituyen, desde el punto de vista práctico, el núcleo del problema de la representación política en la comuna.

En este ámbito se presenta una disyuntiva de mucha relevancia para los diferentes grupos políticos locales; esto es, la necesidad de compatibilizar las exigencias propias de la sobrevivencia y reproducción política, con el ineludible desafío de efectividad en la operación de los recursos y atribuciones municipales. Y ello en un plazo y un territorio en que la evaluación de los impactos de las decisiones de las autoridades es bastante acotada.

La necesidad de profundizar el análisis de los aspectos políticos de los gobiernos locales, se hace cada vez más urgente. La marcha cotidiana del gobierno local se ve mejor reflejada en el despliegue de los distintos intereses en torno sobre algún problema concreto. Hasta ahora, el grueso de los estudios se limita a la descripción de los aspectos administrativos, institucionales y hasta burocráticos de la forma en que se enfrenta un determinado problema comunal, obviando el análisis del conjunto de presiones, conflictos y negociaciones que se producen antes de arribar a la definición de planes, programas, proyectos y procedimientos.

### **Municipio y recursos financieros**

Las coordenadas principales para abordar el tema del financiamiento municipal son principalmente dos. Una primera relativa a la voluntad política del gobierno central para aumentar y diversificar los recursos disponibles para la gestión municipal. La segunda que se vincula a las posibilidades de optimizar las capacidades de gestión descentralizada de esos recursos de parte de los municipios.

a) Los fondos, y sus criterios de asignación.

Un detalle de los fondos que actualmente existen para financiar la gestión municipal, es el siguiente:

Recursos de fondos nacionales:

FCM, (Fondo Común Municipal)

FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional)

- Programa de mejoramiento de barrios.

- Programa de mejoramiento urbano

Fondo sectorial del Ministerio de Vivienda

- Programa de equipamiento y emergencia urbana.

- Programa de mantención vial urbana.

Recursos por servicios traspasados o administrados vía municipio:

Educación: pago de subsidio por asistencia de alumnos.

Salud : Asignación de un techo de atenciones por comuna.

Diversos subsidios para población de extrema pobreza.

Recursos por recaudación propia:

Patentes comerciales.

Permisos de construcción.

Derechos de aseo.

Arriendo de propiedades municipales.

Impuestos de permisos de circulación de vehículos.

Licencias de conducir.

Un análisis de la operación de estas modalidades de financiamiento nos indica que la tendencia general no es hacia la descentralización. El grueso de los recursos que el municipio puede canalizar para su quehacer existen y/o son operados desde instancias externas a él, ante las cuales debe negociar los términos de referencia y los montos y plazos en que se debe ejecutar esos presupuestos. En estricto rigor, el único margen de autodeterminación municipal en términos presupuestarios, se da en los fondos autogenerados.

A ese límite se le suman otros. Es el caso del Fondo Común Municipal (FCM), en el que subsisten insuficiencias en cuanto a la ponderación de indicadores sociales para calificar a los distintos municipios en los diversos rangos redistributivos.

Una dificultad adicional proviene de los bajos niveles de objetivación de los criterios de distribución con que operan los fondos. Los mecanismos de asignación no son discutidos ni conocidos por el municipio, y tampoco se contempla la posibilidad de apelación formal respecto del encasillamiento municipal en cualquiera de las fuentes antes aludidas.

Un ejemplo paradigmático de las relaciones financieras del municipio con el Estado central, es el de las modalidades de gestión del gasto social del Gobierno. Este utiliza al municipio como canal de asignación para la colocación de un conjunto de beneficios dirigidos hacia las familias más pobres de la comuna. El municipio, además, realiza la tarea de clasificación de la población potencialmente beneficiaria de esos recursos, mediante la aplicación de un instrumento de recolección de antecedentes denominada ficha CAS<sup>2</sup>, identificar y clasificar a los más pobres de la comuna. Realizado este trabajo, el Gobierno financia un conjunto de acciones sociales, y utiliza nuevamente al municipio para la entrega de recursos. En la práctica, el municipio sólo es un administrador de fondos públicos. Este sistema no permite al municipio influir respecto a la orientación de esos gastos sociales que administra.

Lo que se quiere hacer notar, es el hecho, de que el tipo de fondos como los descritos anteriormente, constituye una parte sustantiva del presupuesto municipal. Los casos de municipios con capacidad de sostener programas sociales con fondos propios, son limitados.

Esta afirmación nos liga con la pregunta acerca de la capacidad real que tienen los municipios para gestionar recursos y programas sociales.

El problema de las limitaciones en la gestión tiene al menos tres componentes que explican las diferencias entre distintos tipos de municipios. Uno relacionado con el tipo de municipio (rural, urbano, metropolitano etc.), que indica la cantidad de recursos disponibles y las posibilidades de contratar personal calificado. Otro surge de la composición de las actividades relevantes que se desarrollan en la comuna (función residencial, comercial, industrial, centro de servicios etc). Y por último, la ubicación geográfica de la comuna respecto a núcleos centrales de dinamismo técnico, político o económico (capital nacional, de región, puertos, universidades, etc.).

Estas características definen el conjunto de condiciones que determinan la gestión de las tareas ubicadas al interior de la propia comuna.

---

2 La ficha CAS debe su nombre a la instancia municipal que usaba la información que dicha ficha contenía, el Comité de Acción Social. Es un índice de estratificación de pobreza destinado a calificar a potenciales beneficiarios de la red de subsidios estatales.

Algunas líneas de solución para estos problemas indican que es necesario elevar la capacidad de los actuales recursos humanos y profesionales que posee el municipio. El papel de la capacitación en materias de planificación y gestión local es imprescindible para que, sin mayores costos operativos, se pueda elevar el impacto de la acción municipal.

En otro plano, corresponde simplificar los sistemas de obtención de recursos externos al municipio y algunas exigencias de registro de información que, por lo engorrosos de gestionar, se constituyen en factores de marginación de las comunas mas pobres, precisamente las que más necesitan ser efectivas en este tipo de circuitos:

Pero los límites de la gestión municipal también provienen del entorno regional en que se ubica la comuna. Un buen ejemplo de lo anterior es la ausencia de atribuciones para generar organismos intermunicipales; esto redundará en que problemas comunes, a un grupo de municipios (por ejemplo, referidos a la educación o la prestación de salud), no puedan ser enfrentados a una escala que permita organizar mejor la oferta de tales servicios (recursos humanos, infraestructura etc.).

### **Municipio y desarrollo económico y social**

¿Cuál es el campo de acción posible para los municipios en materia del desarrollo económico en su comuna?

La definición formal del municipio le adscribe como una de sus finalidades, "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna". (Constitución Política de la República de Chile, 1980). Sin embargo, un análisis de sus funciones y recursos indica que no siempre cuenta con las condiciones para realizar tal objetivo. Un signo de esta situación es la inexistencia de una unidad específica dentro de la municipalidad, que esté encargada del desarrollo económico de la comuna.

En este contexto, lo central es que los volúmenes de inversión que manejan los municipios son insuficientes para lograr un impacto significativo sobre los niveles de desarrollo económico apropiados para la comuna. Las posibilidades efectivas de incidencia en esta materia recaen en la actividad de algún sector del Estado por la vía de la inversión en infraestructura,

caminos, urbanización, o definitivamente en las decisiones de inversión del sector privado.

Los elementos de planificación que podrían incidir en la orientación de las decisiones de mediano plazo para la inversión, en sus aspectos más centrales están en manos del sector privado o de otros niveles del sector público.

Lo que el municipio puede hacer, es cooperar para atraer y fomentar iniciativas económicas en el espacio geográfico de la comuna, esto es, realizar una actividad de carácter indicativo que le permita orientar la inversión pública o privada.

Otro factor que sí podría optimizar la acción de desarrollo comunal, radica en la superación de la descoordinación que existe entre el sector público y el municipio. Un municipio puede tener iniciativa sobre determinados recursos presentes en su comuna (por ejemplo, terrenos aptos para formar un área industrial), impidiendo que sean ejecutadas por la acción de un ministerio (en el ejemplo anterior, el Ministerio de Vivienda puede decidir usar este sitio para sus programas habitacionales).

En los hechos, se anula el papel normativo que juega el Plano Regulador de la comuna, (que está dirigido a coordinar los distintos usos del espacio), en la medida en que las decisiones de agentes públicos externos al municipio pueden afectarlo, al imponer sus prioridades sobre las definidas por el municipio.

Otra forma de incidencia negativo sobre el rol de agente de desarrollo del municipio, radica en el hecho que, las decisiones de inversión de la iniciativa privada están muy lejos de incorporar criterios de desarrollo comunal; en general, los criterios de ubicación de sus proyectos se definen mas bien por variables que pueden controlarse a nivel regional.

La cuestión importante de considerar, es cuán relevante es la comuna como unidad territorial de desarrollo económico significativo. Es importante conocer más al respecto, pues se pueden crear expectativas desmedidas sobre el papel de los municipios en esta materia.

Los municipios pueden incidir sólo sobre algunas dimensiones coadyuvantes del desarrollo económico; entre ellas, la calidad de los servicios comunales,

el fomento de ventajas comparativas locales por la vía de generar áreas de interés para la inversión y, por sobre todo, mediante la corrección de factores limitantes al desarrollo, como es el caso de las condiciones de vida de los habitantes mas pobres de la comuna. Con ello nos referimos a programas de fomento social orientados a la promoción de ciertas capacidades o especializaciones de mano de obra, para la población económicamente activa de la comuna.

En el mismo plano, se ve como potencialmente importante el papel que el municipio pueda jugar respecto de la coordinación y legalización del trabajo que desarrolla el sector económico informal. En la actualidad, este está impedido de tener relaciones con el municipio, dado lo restrictivo de las exigencias para la obtención de patentes comerciales, permisos sanitarios, etc.

## **5. Las formas de ciudadanía local**

La presencia del Estado en la comuna, con canales de interlocución definidos, con atribuciones y recursos de gran impacto en la producción y distribución de bienes y servicios de importancia para la población, y la proximidad de elecciones democráticas para elegir autoridades comunales, repone al Estado como centro de expectativas de la población.

Es bastante probable que las expectativas que la población tenga acerca de eventuales mejoramientos en sus actuales condiciones de vida, ahora que se ha recuperado la democracia, no guarden relación con la composición de las atribuciones y posibilidades que este Estado tiene hoy en día.

El Estado chileno difícilmente podrá reponer, siquiera en parte, su antiguo rol benefactor, que es el que la memoria ciudadana tiene en mente. Cada vez es más difícil conciliar la función benefactora y su lógica redistributiva, con las exigencias de mantener los grandes equilibrios macroeconómicos en los que hoy se basa el desarrollo nacional.

El municipio, entonces, con su rediseño funcional y presupuestario, forma parte de la respuesta que el Estado genera para enfrentar este dilema.

¿Cómo se puede caracterizar lo que un ciudadano espera de su municipio?

La respuesta no es fácil. La segmentación de la sociedad chilena se ha agudizado, más aún cuando la pobreza y la exclusión socioeconómica se han dado también en términos de segregación espacial, expresadas en la existencia de "municipios libres de extrema pobreza" y el surgimiento de nuevas comunas que fueron creadas con el propósito expreso, de recibir población erradicada desde sectores urbanos con alta rentabilidad del suelo.

Es posible postular que al menos existen dos tipos de comportamiento político en el plano local. Para aquellos sectores como los grupos medios, sus espacios políticos radican fuera del ámbito local y, por tanto, la gestión del alcalde tiene para ellos una significación diferente, ligada más a signos de estatus residencial que al mejoramiento de la calidad de vida.

En cambio, parece ser que quienes dependen de modo importante de las redes de negociación y reivindicación local, tienden a privilegiar en su comportamiento político electoral la factibilidad en la conquista de ciertos beneficios tangibles, por sobre propuestas abstractas relativas a la participación o la democratización.

La pregunta para los ciudadanos que forman parte del grupo definido como de "extrema pobreza", es dramáticamente concreta: como usar el sistema político, para mejorar sus condiciones de vida? Como es dable suponer, estamos hablando de un tipo de ciudadanía extremadamente pobre, y que está en un nivel de absoluta dependencia y subordinación respecto del municipio, el cual administra el grueso de los recursos relacionados con sus necesidades más urgentes.

Esta noción de carencia es el **motivo político** más fuerte que este tipo de ciudadano tiene y, como ya ha quedado demostrado, no necesariamente es productora de conductas políticas orientadas al cambio de "condiciones estructurales".

En las comunas con alta concentración de población en situación de "extrema pobreza", se puede observar una diversidad de respuestas políticas.

Algunas comunidades no muestran interés por la acción política; en cambio, otras tienen alto nivel de organización para solicitar mejoramientos en su barrio. Algunas localidades se han caracterizado por representar verdaderas subculturas de oposición política; en cambio, otras zonas se comportan

invariablemente "oficialistas". Esta diversidad de respuestas políticas, entre las cuales habría que incluir la apatía y el individualismo muestra, al fin de cuentas, la gama de estrategias que distintos sectores hacen de su ciudadanía local. Son el signo más palpable de las consecuencias que las transformaciones institucionales tienen sobre las conductas políticas de la sociedad.

Hoy, como nunca, esta institución "frontera" entre el Estado y la sociedad civil está directamente relacionada con las necesidades, e incluso la sobrevivencia, de una enorme masa de ciudadanos. Estos, por las transformaciones operadas a nivel global, han sido empujados hacia los márgenes de la sociedad, restringidos o erradicados hacia estos pequeños Estados locales, donde intentan reponer sus viejas prácticas reivindicativas o clientelísticas.

Desde esta perspectiva, los procesos políticos locales se nos abren con inusitada complejidad. En el ámbito del poder local, se expresa más de un tipo de ciudadanía, porque el municipio representa algo distinto para quien tiene sus referencias políticas fuera del ámbito local, a diferencia de aquéllos cuya posibilidad de sacar partido de su ciudadanía depende casi exclusivamente de los eventuales beneficios que pueda canalizar del propio municipio.

Este doble juego entre la "ciudadanía abstracta", universal para todos los que tienen derecho a voto, y las formas que adquiere la "ciudadanía concreta", referida a los niveles de inclusión o exclusión de los beneficios del desarrollo que cada ciudadano tiene, marca un núcleo de gran interés en el juego político a nivel comunal. Cuestión que no puede ser ignorada por quienes se interesen efectivamente en la participación de la ciudadanía en los gobiernos locales y en la posibilidad efectiva de la democracia en los municipios.

Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres del Centro de  
Investigaciones CIUDAD,  
en Junio de 1991. .