

La Ciudad  
Latinoamericana  
y del Caribe

**NUEVAS  
ORIENTACIONES  
EN POLÍTICAS  
Y GESTIÓN URBANA**

DOCUMENTS PII | SUNYER

**4**

© de la edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals

Barcelona, Primera edició: novembre de 1997

Segunda edició: febrero de 1999

Depósito legal nº:

ISSN: 1139-0212.

**FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER  
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS**

Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs  
08015 Barcelona

Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31

e-mail: [fundacio@fund-pisunyer.com](mailto:fundacio@fund-pisunyer.com)

<http://www.fund-pisunyer.com>

La Ciudad Latinoamericana y del Caribe  
**NUEVAS ORIENTACIONES EN POLÍTICA Y GESTIÓN URBANA**

**Editor:** Richard Batley  
**Autores:** Richard Batley  
Peter Nientied  
Andrew Nickson  
Kenneth Davey  
Ben Richards  
David Edelman

*Grupo de Administración del Desarrollo  
Escuela de Política Pública  
Universidad de Birmingham  
Reino Unido*

*Instituto para la Vivienda y Estudios de  
Desarrollo Urbano  
Países Bajos*

Textos presentados en el simposio *“La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo”* celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997.



Este cuarto número de la serie *Documents Pi i Sunyer* aborda una serie de cuestiones sobre la gestión y las políticas públicas en el nivel local. El *Documento* recoge una serie de siete ponencias que fueron distribuidas en forma conjunta en el *simposio "La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo"*, celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, que tuvo lugar en Barcelona en marzo de 1997.

El editor del conjunto de textos fue Richard Batley, director del *Development Administration Group* de la Universidad de Birmingham, importante centro internacional de formación, consultoría e investigación en materia de gestión pública y gobernabilidad a nivel local, regional y nacional, en países industrializados y en desarrollo.

Los textos recogen un conjunto de reflexiones y propuestas de gran interés sobre temas como el rol de los gobiernos locales, la cooperación público-privada, la gestión estratégica de ciudades, la gestión de los servicios urbanos, la financiación de las ciudades, las relaciones entre los niveles de gobierno, el papel de la sociedad civil o la problemática del medio ambiente urbano. Las diferentes ponencias contienen referencias específicas a la problemática local en América Latina y recogen muchas experiencias innovadoras llevadas a cabo en ciudades latinoamericanas, pero que nos parecen pueden ser de gran utilidad en el contexto español.

La Fundación desea agradecer al *Banco Interamericano de Desarrollo*, al *Development Administration Group* de la Universidad de Birmingham y al *Institute for Housing and Urban Development Studies* de los Países Bajos, así como a los autores por su colaboración en la edición de estos textos.

Noviembre de 1997



## CONTENIDOS

<b>1. Introducción, Richard Batley</b> .....	<b>9</b>
1. Nuevos patrones urbanos.....	11
2. ¿Estamos indefensos frente a la globalización?.....	12
3. Cinco propuestas.....	13
<b>2. La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica, Peter Nientied</b> .....	<b>19</b>
1. Las ciudades como motor del desarrollo en la era de la globalización.....	21
2. El contexto del desarrollo económico urbano de América Latina y el Caribe.....	21
3. Tendencias económicas y territoriales.....	23
4. El gobierno urbano y el desarrollo urbano competitivo.....	24
5. Presiones sobre la capacidad de buen gobierno de las ciudades.....	25
6. Respuestas locales.....	26
7. Administración urbana integrada.....	27
8. Implicaciones en materia de asistencia financiera.....	28
<b>3. El gobierno local: una responsabilidad compartida, Andrew Nickson</b> .....	<b>32</b>
1. Mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios.....	35
2. Buen gobierno y responsabilidad.....	43
<b>4. Participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos, Richard Batley</b> .....	<b>49</b>
1. Papel del sector público y del sector privado.....	51
2. Mecanismos de organización entre el sector público y el sector privado.....	52
3. Desempeño.....	54
4. Alternativas dentro del sector público.....	56
<b>5. Financiación de las ciudades, Kenneth Davey</b> .....	<b>60</b>
1. Introducción.....	62
2. Cobros por servicios.....	62
3. Aspectos tributarios.....	64
4. Financiamiento privado directo.....	65
5. Financiamiento de préstamos.....	66
6. Relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.....	67
7. El manejo de los gastos.....	68
8. Fortalecimiento municipal.....	69
9. Recomendaciones.....	70

<b>6. Reconstrucción del tejido social, <i>Ben Richards</i> .....</b>	<b>72</b>
1. Introducción.....	74
2. Un enfoque integrado frente a la pobreza y la desigualdad.....	75
3. Violencia urbana y seguridad ciudadana.....	77
4. Vivienda y asentamientos humanos.....	78
5. Conclusiones .....	79
<b>7. La ciudad como ecosistema: la administración del medio ambiente y la contaminación, <i>David Edelman</i> .....</b>	<b>80</b>
1. Introducción.....	82
2. El desarrollo sostenible y el ecosistema urbano .....	82
3. Problemas críticos del medio ambiente urbano de América Latina y el Caribe .....	83
4. El manejo del medio ambiente de las ciudades de América Latina y el Caribe en el próximo siglo .....	84
5. Conclusión.....	89
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>91</b>



## **INTRODUCCIÓN**

*Richard Batley*

*Director, Grupo de Administración del Desarrollo, Universidad de Birmingham*

Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

## Abstract

En este trabajo se examinan las oportunidades de fortalecer el buen gobierno local y mejorar la administración en varios sectores clave: el desarrollo económico, el medio ambiente, los servicios sociales y la administración financiera. También se analizan las opciones que existen para aclarar el papel y la responsabilidad de la administración mediante la contratación de operadores del sector privado y la introducción de relaciones semicontractuales dentro del sector público.

## 1. Nuevos patrones urbanos

América Latina y el Caribe constituyen una región altamente urbanizada. Para 1990, la región tenía la misma población que Europa -440 millones de habitantes- y alrededor del mismo porcentaje -el 71 por ciento- de sus habitantes vivían en zonas urbanas. En México y gran parte de América del Sur, el período de rápido crecimiento urbano asociado con la transición de una economía rural a una economía urbana ya ha pasado, y con él el período de mayor presión sobre los administradores urbanos para proveer la infraestructura básica de los servicios urbanos. Lo que se observa ahora es una presión de distinta naturaleza sobre los administradores urbanos, derivada de los cambios ocurridos en la economía mundial, la reestructuración del sistema urbano, el deterioro de algunos aspectos de la economía y el surgimiento de nuevas demandas.

En 1990, la región contaba con 36 ciudades de más de un millón de habitantes, dos de las cinco ciudades más grandes del mundo y ocho de las cincuenta más grandes, pero las ciudades de más de un millón de habitantes estaban creciendo mucho más lentamente que la población en general. Las principales ciudades -México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro- mostraban tasas de crecimiento inferiores al 2 por ciento anual (UNCHS, 1996). Por otra parte, alrededor de esas ciudades se habían desarrollado "núcleos urbanos", al relocalizarse las industrias establecidas y desarrollarse nuevas industrias en un radio de 100 a 200 kilómetros.

Si bien parte de este cambio se habría producido de cualquier forma, el ajuste estructural y la liberalización de las economías nacionales protegidas es acelerando la declinación de las grandes ciudades como centros de producción industrial pesada. Para muchos analistas, ello representa el fin del aislamiento de las economías nacionales -la globalización- que constituye el factor más importante que afecta el futuro de las ciudades (Harris y Fabricius, 1996, Townroe, 1996, Sassens, 1994).

Las poblaciones y los administradores urbanos enfrentan nuevas oportunidades y conflictos en un entorno de reestructuración de las economías urbanas, lo que representa ventajas para algunos y desventajas para otros, y en el que la resolución de problemas está transfiriéndose a los niveles locales. De manera que el contexto de la administración urbana en los años ochenta y noventa se ve afectado por dos tendencias contrastantes:

- La *globalización* ha seguido a la liberalización de las economías nacionales. El primer impacto fue la disminución del PIB per cápita durante los años ochenta en todos los países de la región, excepto en Chile, Colombia y Jamaica. El segundo ha sido la recuperación económica,

particularmente en el Cono Sur, pero con crecientes desigualdades sociales y espaciales, que afectan especialmente a los centros urbanos.

- La *descentralización* de las responsabilidades a los niveles locales de gobierno ha coincidido en casi todos los países con la democratización; en realidad, la descentralización ha sido considerada un proceso intrínseco al de democratización.

Paradójicamente, la descentralización parece estar produciéndose al mismo tiempo que la globalización y la liberalización de las economías del control nacional. Los gobiernos nacionales reducen su ámbito de acción, mientras los gobiernos locales asumen nuevas responsabilidades. Este trabajo se refiere esencialmente al "espacio de maniobra" que los políticos y los administradores urbanos pueden encontrar en un mundo más competitivo y en un proceso masivo de cambio. Su mensaje aboga en contra de un pesimismo pasivo y a favor de un realismo orientado a la acción.

## 2. ¿Estamos indefensos frente a la globalización?

La primera pregunta que se plantea a quienes se interesan por la política y la administración urbana es si puede hacerse algo efectivo frente a la globalización. Algunos autores que se han referido al impacto de la globalización podrían fácilmente inclinarnos al fatalismo o el pesimismo acerca de las oportunidades de las ciudades que no son las que están más vinculadas globalmente. El argumento general es que la liberalización y el cambio tecnológico han orientado a las economías nacionales hacia una exposición mucho más directa a una economía global cada vez más integrada. Las ciudades se hallan en la avanzada del cambio porque constituían el centro de las actividades ahora más amenazadas: las industrias de fabricación orientadas al consumo interno, los servicios que respaldan a esas industrias y sus trabajadores, y la administración pública.

De acuerdo con el argumento de la globalización, ello no significa necesariamente que las ciudades pierdan su "razón de ser" como espacios centrales de la economía, sino que de alguna manera se conviertan en espacios centrales en un sistema internacional en vez de nacional (Amin y Thrift, 1994). Si bien la economía global está dispersada territorialmente, aún requiere lugares en los que se concentre lo que Sassens denomina las "funciones de comando" de las empresas multinacionales y los servicios comerciales especializados (especialmente las finanzas y la administración de las informaciones) que requieren tales empresas. Estas funciones pueden llevarse a cabo en un menor número de ciudades globales y en centros subregionales, que en consecuencia se convierten en "lugares de inmensa concentración de poder económico", mientras que las ciudades "que eran importantes centros manufactureros sufren una notable declinación" (Sassens, 1994, pág. 120).

Si bien algunas industrias pueden fracasar en la nueva competencia internacional, las que prosperan probablemente lo hagan fuera de los antiguos centros urbanos, porque las nuevas tecnologías de fabricación requieren más espacio, mientras que los mejores medios de transporte interurbano permiten la relocalización hacia la periferia de las ciudades y más allá (Mohan, 1994). No sólo la industria se traslada del centro de las ciudades a la periferia, sino también, según Sassens, lo hacen aquellos aspectos de administración rutinaria de oficina que requieren una gran fuerza laboral. En este sentido, los territorios municipales en gran escala que

caracterizan a gran parte de América Latina presentan la ventaja de que las industrias y las oficinas relocalizadas quedan dentro de los límites gravables de las ciudades.

Paradójicamente, sin embargo, de acuerdo con el argumento de Sassens, parece ser que nuevamente son las principales ciudades regionales -San Pablo, Buenos Aires, México, Miami - las que cuentan con la base de servicios necesaria para el "nuevo orden", mientras que las pequeñas localidades a las que han emigrado las industrias en los últimos años pueden sufrir un deterioro económico al fracasar las nuevas industrias o relocalizarse hacia regiones totalmente nuevas.

Sin embargo, incluso las ciudades "globales" no pueden sentirse seguras: la reestructuración de sus propias economías significa pérdida de empleos en las manufacturas, las tareas rutinarias de oficina y la administración pública; los nuevos empleos en los servicios comerciales basados en la información sólo están disponibles para una reducida proporción de la población (UNCHS, 1996). Por una parte, crece el empleo de alto ingreso en los sectores de servicios comerciales, mientras que por la otra, una creciente proporción de la fuerza laboral debe recurrir al sector informal de la economía para encontrar empleo (UNCHS, 1996, Harris y Fabricius, 1996, Sassens, 1994). Las desigualdades se acentúan en la medida en que las clases medias se contraen o abandonan la ciudad en favor de quienes se encuentran en el centro y la periferia de la nueva economía global. Miami podrá ser la capital de los servicios comerciales de América Latina, pero a su vez también es la cuarta ciudad más pobre de los Estados Unidos (Financial Times, 17 de febrero de 1997).

¿Están destinadas las capitales empresariales del mundo a incrementar la desigualdad y la exclusión social? ¿Están las ciudades que carecen de los nuevos servicios comerciales destinadas a la decadencia, en la medida en que las actividades manufactureras en gran escala, las actividades de procesamiento y las actividades rutinarias de oficina las abandonan y son reemplazadas por nada, un "vasto terreno que contiene ciudades, pueblos y aldeas cada vez más desvinculados de esta nueva dinámica de crecimiento internacional" (Sassens, 1994, pág. 39)? Parecemos enfrentar una reversión del argumento de la dependencia: la nueva pesadilla es la desvinculación de la economía global.

### **3. Cinco propuestas**

El presente trabajo se basa en cinco propuestas que ofrecen alguna esperanza, aunque dentro de las limitaciones y las oportunidades de la globalización:

- (I) *Las desigualdades aparentes en las ciudades de América Latina no pueden explicarse como el resultado inevitable de la globalización.*
- (II) *Los factores que hacen que una ciudad sea sostenible, económica y ambientalmente, son diferentes para los distintos segmentos de la población.*
- (III) *El destino de las ciudades no está determinado sino sujeto a la influencia de los agentes sociales*
- (IV) *Entre los agentes sociales decisivos figuran los políticos y los administradores locales, respaldados por otros niveles de gobierno y en asociación con la sociedad civil*

*(V) Las ciudades necesitan administradores que tengan una esfera de autonomía dentro de la cual puedan operar.*

*(I) Las desigualdades aparentes en las ciudades de América Latina no pueden explicarse como el resultado inevitable de la globalización*

Por las razones identificadas anteriormente, la liberalización y la globalización pueden incrementar dos tipos de desigualdades: (a) la desigualdad entre ciudades: dependiendo de su inserción en la economía regional e internacional, las ciudades presentan diferentes oportunidades de crecimiento económico y desarrollo urbano; (b) la diferenciación social entre las personas que cuentan con las habilidades necesarias para la incorporación directa en las actividades vinculadas globalmente y aquéllas que están integradas indirectamente a través de empleos de bajo valor y operaciones informales de servicios.

En primer lugar, nuestro argumento es que el nivel de desigualdad dentro y entre las ciudades latinoamericanas es mayor que el que puede explicarse por la globalización; en segundo lugar, que los gobiernos pueden reducir las desigualdades, y en tercer lugar, que si los gobiernos actúan deben estar sometidos a presiones políticas para hacerlo.

El nivel de vinculación con la nueva economía internacional no explica el grado de desigualdad aparente en muchas ciudades latinoamericanas: las regiones menos vinculadas (África al sur del Sahara) y las más vinculadas (Asia oriental, Europa) del mundo muestran grados mucho menores de desigualdad. Parte de la explicación puede residir en la forma y no en el nivel de vinculación, aunque parecería que también deben existir factores políticos y culturales endógenos.

Si existe un importante y creciente número de personas y pueblos "desvinculados de la dinámica del crecimiento", ¿qué puede hacerse? Los pobres pueden procurar sobrevivir dentro de la economía introvertida de los desposeídos, comerciando entre sí sobre la base de la débil afluencia del "circuito superior", la economía monetaria. Una respuesta económica negativa es procurar contener o controlar la situación a través de la segregación residencial. La segregación espacial de los nuevos ricos con respecto a los pobres y las clases medias constituye un hecho cada vez más notable; con frecuencia es también un hecho administrativamente consolidado en la forma de estrechos límites municipales que hacen más difícil compartir recursos dentro de las zonas metropolitanas. Otro creciente fenómeno urbano es la diferenciación entre los ricos y los pobres en cuanto a los tipos de servicios (compras, entretenimientos, educación, salud) a los que tienen acceso.

La alternativa a la segregación es la acción estatal tendiente a corregir la exclusividad de una economía cada vez más polarizada. Si los sectores dinámicos de la economía generan recursos, en principio éstos pueden redistribuirse: es en este aspecto de política que América Latina parece estar rezagada. El trabajo considera dos tipos de enfoques redistributivos: uno en el que el sector público toma la iniciativa en el desarrollo económico local, coordinando la respuesta de las ciudades ante el cambio y proporcionando la infraestructura básica necesaria para la inversión, y otro que involucra los servicios sociales y la redistribución de los ingresos.

Para que el crecimiento sea incluyente, debe ser muy dinámico o estar sujeto a instrumentos de redistribución por parte del gobierno, con un adecuado ámbito territorial, atribuciones y fuentes de ingresos para captar y redistribuir los recursos. Las políticas redistributivas pueden resultar

cada vez más difíciles de aplicar en condiciones de liberalización y competencia por inversiones móviles entre ciudades y regiones. En estas condiciones, se trata de saber si la redistribución entre regiones y grupos sociales logrará y conservará el apoyo político.

Puede ocurrir que la agenda política en favor de la acción redistributiva pueda basarse en las demandas de los excluidos y marginados. Pero se plantea el interrogante de si éstos cuentan con la capacidad para promover eficazmente su preocupación y si la cultura política permite que los poderosos escuchen esas preocupaciones. Por otra parte, puede ocurrir que quienes pertenecen a los sectores dinámicos de la economía reconozcan que su propia inclusión puede depender en última instancia del mantenimiento de un estándar de vida (urbana) que continúe siendo atractivo para los inversionistas internacionales. La redistribución puede ser necesaria para evitar la inestabilidad política, situaciones urbanas explosivas y un deterioro urbano en el cual las propias clases altas se verían perjudicadas. Pueden verse obligadas a reconocer, como concluye un estudio internacional, que "para atraer y retener a las empresas multinacionales y transnacionales, se ejerce mayor presión para que los gobiernos locales provean un elevado nivel de servicios que mejoren la eficiencia y la calidad de la vida" (McCamey, 1996). En consecuencia, la redistribución al nivel nacional y de las ciudades puede ser necesaria para la inserción en la economía global.

*(II) Los factores que hacen que una ciudad sea sostenible son diferentes para los distintos segmentos de la población.*

Se plantea el problema de la sostenibilidad social, económica y ambiental de las ciudades frente a las presiones del cambio. Este problema ha sido generalmente planteado como si hubiera una respuesta universal y técnica; en otras palabras, como si hubiera una respuesta independientemente de la posición de las personas en la sociedad. Los aspectos ambientales con frecuencia parecen ser el último reducto de los estándares absolutos concebidos por los profesionales. En este trabajo se propone, en cambio, que la "sostenibilidad" es un aspecto socialmente definido, un concepto relativo, es decir, relativo a las perspectivas de diferentes grupos sociales en diferentes contextos culturales. Por ejemplo, para la mayoría de los visitantes occidentales, Calcuta parece haber superado los límites de la tolerancia ambiental, pero la gente continúa viviendo allí e incluso emigrando a la ciudad. Las ciudades pueden reducir su importancia económica, pero no mueren. ¿A qué grado de miseria puede caer una ciudad y aún ofrecer condiciones mínimas de sostenibilidad para los pobres?

Es preciso reconocer que los diferentes grupos sociales del centro de la ciudad tienen diferentes necesidades y prioridades. Los distintos grupos de ingresos asignarán un diferente orden de importancia a las oportunidades de obtener ingresos, la seguridad urbana y la pureza del aire. Los buenos ambientalistas podrán sostener que no existen necesariamente compensaciones, que las ciudades pueden ofrecer oportunidades de empleo y al mismo tiempo mejorar el medio ambiente, pero ello probablemente no sea lo que ocurre en la práctica. Por lo menos en ciertas etapas de desarrollo, los estándares ambientales técnicamente evaluados parecen decrecer al incrementarse las oportunidades de empleo.

En vez de dejar que las políticas estén impulsadas por normas técnicas o estándares absolutos, puede resultar más apropiado responder a las definiciones que los ciudadanos realizan acerca de sus prioridades. Ello plantea el problema del proceso político a través del cual los distintos segmentos de la población pueden establecer la agenda de los responsables de la formulación de

políticas que moldean la ciudad y asignan los recursos urbanos. Los grupos económicamente dominantes y los marginados no sólo tienen diferentes puntos de vista a de lo que para ellos significa una ciudad sostenible, sino que tienen diferente capacidad para influir sobre la agenda urbana. El proceso político moldea la influencia de los agentes sociales.

*(III) El destino de las ciudades no está determinado sino sujeto a la influencia de los agentes sociales*

Este trabajo se opone al punto de vista mecánico sobre las perspectivas del desarrollo urbano. En Europa y América Latina existen numerosos ejemplos de ciudades pequeñas y medianas que no gozan de una posición global o regional (en un sentido subcontinental) pero que son prósperas en base a funciones manufactureras locales, de procesamiento o de servicios que sólo están vinculadas en forma vaga y en última instancia con la economía global (como en última instancia todo debe estar).

Existen dos argumentos en contra del punto de vista mecánico. El primero es que, mientras que cada pueblo y ciudad tiene que reaccionar ante los cambios en la economía global, lo hacen desde su propio punto de partida económico: ante las presiones comunes tienen distintas reacciones. El segundo es que el destino de las ciudades no está sólo determinado a nivel global ni por el punto de partida heredado: los actores locales también pueden tener influencia. Ciudades como Glasgow y Fortaleza han logrado superar el deterioro; pequeñas industrias en pueblos cercanos a Venecia y Bolonia (Slater, 1991, Leonardo y Nanetti, 1990) y en Yucatán (De Luisa, 1996), han trabajado con los gobiernos locales, proyectándose exitosamente. Enfatizamos el concepto de organismo social, y no sólo de consecuencias sociales.

Los agentes sociales locales, entre ellos los políticos, los funcionarios, los grupos económicos, las empresas y las unidades familiares, pueden tomar acción creando vínculos económicos, pueden "navegar" en forma oportunista y ejercer presión en defensa de sus propios intereses, movilizar recursos locales, y aplicar y redistribuir recursos con el fin de mejorar la calidad de la vida local. Los responsables de la adopción de las decisiones tienen alguna capacidad para crear las circunstancias en las cuales las empresas y las unidades familiares pueden encontrar sus propias soluciones y ajustar el desarrollo urbano a las necesidades de los desfavorecidos, como Mohan (1994) halló en Bogotá y Cali.

*(IV) Entre los agentes sociales decisivos figuran los políticos y los administradores locales respaldados por otros niveles de gobierno y asociándose con la sociedad civil.*

En la actualidad existe un punto de vista casi convencional entre los gobiernos latinoamericanos, que es ampliamente compartido por los organismos internacionales y los medios académicos, de que la descentralización incrementa las posibilidades de un desarrollo urbano positivo. El argumento es que los gobiernos locales, las unidades familiares y las empresas se hallan en mejor situación que quienes se encuentran en el centro para responder en forma flexible a las oportunidades económicas y para comprender las necesidades locales y la capacidad para prestar servicios. Mohan concluye el estudio de cuatro años sobre Bogotá y Cali, auspiciado por el Banco Mundial, de la siguiente manera: "La enseñanza clave de este estudio es que el crecimiento urbano resulta más fácil de administrar exitosamente si la labor de administración está



descentralizada en forma tal que permita respuestas endógenas a las circunstancias cambiantes " (Mohan, 1994, pág. 281).

En este trabajo se proponen algunos temas particulares en materia de descentralización:

(a) la necesidad de contar con un amplio panorama de la gama de actores locales interesados en la política urbana, (b) la posibilidad de institucionalizar asociaciones entre los sectores público y privado en materia de políticas, (c) la descentralización y la coordinación política, y (d) la necesidad de que el gobierno central respalde la acción local.

- (a) **Un amplio panorama de la gama de actores locales:** los organismos responsables del desarrollo urbano no son sólo aquéllos que tienen una responsabilidad gubernamental formal. Los políticos y los administradores de las ciudades deben colaborar cada vez más con otros agentes no sólo en los procesos de ejecución sino también en los procesos políticos y de formulación de políticas. La literatura angloamericana se refiere ahora a la "gobemabilidad" y no sólo al golemo, reconociendo el hecho de que el gobierno sólo constituye una entre varias redes de organizaciones que actúan, incluso en las ciudades (Stoker, 1996, Harvey, 1989, McCamey, 1996(b)). Las redes que afectan el desarrollo urbano incluyen no sólo los políticos y administradores gubernamentales locales, sino también otros niveles de gobierno, organismos públicos, grupos empresariales, propietarios, frmcancistas, organizaciones comunitarias, y a veces organismos internacionales. Este tipo de enfoque común en la administración urbana constituye una práctica corriente en Amén'ca Latina, por lo menos informalmente.
- (b) **La posibilidad de institucionalizar asociaciones entre los sectores público y privado en materia de políticas:** las relaciones entre los principales intereses públicos y privados pueden institucionalizarse, ya sea en la forma de "coaliciones de crecimiento" semiformales o de "contratos" formales de planificación. Es probable que existan coaliciones para promover el desarrollo urbano entre las empresas y las autoridades municipales cuando el capital privado y el gobierno están descentralizados y comparten un interés local. Tales coaliciones se han identificado en los Estados Unidos y el Reino Unido (Logan y Molotch, 1987, Harding, 1990), la "banana" mediterránea de Italia, Francia y España (Instituto Europeo de Asuntos Urbanos, 1992), y México (Batley, 1992). Los acuerdos formales entre el gobierno y las empresas privadas para planificar conjuntamente sus inversiones al nivel municipal y regional se llevan a cabo mediante "contratos de planificación" en Francia y México (LeGalp y Mawson, 1995, Batley, 1992).
- (c) **La descentralización y la coordinación política:** en el pasado, los gobiernos nacionales, respaldados por organismos donantes, han promovido formas técnicas de coordinación entre organismos públicos y municipalidades, especialmente en zonas metropolitanas. Muchos de estos organismos de planificación metropolitana han enfrentado problemas de rivalidad y resistencia. ¿Cuál es la alternativa? La idea de que el buen gobierno urbano comprende persuasión e intercambio de información con frecuencia entre órganos autónomos públicos y privados conduce al reconocimiento de que los instrumentos de coordinación y planificación deben ser políticos y negociados en vez de técnicos y autoritarios (Barlow, 1991, Davey y otros, 1996).

Es a través de procesos de comando político y no técnico que puede lograrse la integración entre sectores. El gobierno municipal, y no la administración local, constituye por lo tanto

el núcleo (la base misma de la gobernabilidad local) desde el cual las instituciones políticas pueden desempeñar un papel de coordinación, administrando las redes que existen a través de los organismos públicos y privados y las distintas esferas de gobierno. Para ello, sin embargo, las municipalidades deben contar con suficientes atribuciones. El problema es si todos los gobiernos locales latinoamericanos tienen suficiente poder y son suficientemente respetados como instituciones representativas de los valores locales como para desempeñar este papel de coordinación.

- (d) **La necesidad de que el gobierno central respalde la acción local:** si bien un gobierno local efectivo requiere libertad frente a la dominación de los niveles superiores de gobierno (y de los donantes), necesita apoyo y dirección estratégica para proporcionar los recursos y el marco en el cual opera. La autonomía purista puede simplemente significar el abandono de los más débiles: lo que se requiere es un "federalismo cooperativo" (Davey, 1996). Ante la descentralización, también es preciso redefinir y en ciertos aspectos fortalecer las funciones al nivel central o estatal.

*(V) Ciudades v administradores con una esfera de autonomía dentro de la cual operan*

La dirección política, por sí sola, no es suficiente: la política debe aplicarse y sostenerse. El desarrollo urbano latinoamericano muestra numerosos casos de logros de corta duración alcanzados mediante una decidida pero temporal dirección política. Las políticas sostenidas son menos comunes. La administración debe ser considerada como el espacio que ocupa la brecha entre el liderazgo político y la administración burocrática.

En América Latina, la brecha gerencial es llenada generalmente por los "asesores" y otros "cargos de confianza" nombrados políticamente que tienen la virtud de su lealtad con el liderazgo. En los casos en que este sistema funciona, puede lograr una rápida acción con un alto grado de responsabilidad informal; cuando es débil, el resultado se traduce en leyes y declaraciones de política que no se aplican en la práctica. En cualquier caso, lo que falta es la continuidad en la ejecución, la responsabilidad formal por el uso eficiente y efectivo de los recursos, y la memoria institucional.

La administración del desarrollo urbano y de los servicios locales implica que los administradores deben responsabilizarse ante el público por su desempeño en la aplicación de las políticas dentro de sus presupuestos. A cambio, deben tener una clara esfera de autonomía con respecto al uso de los recursos (incluido el personal) y a las decisiones que adopten de acuerdo con su propia evaluación de las prioridades.

Las condiciones para una efectiva administración pública pueden ser mayores en un gobierno descentralizado porque a ese nivel son más claras (i) las prioridades de los usuarios, (ii) las relaciones entre la acción y los resultados, y (iii) la relación entre los costos y los beneficios. Por otra parte, precisamente por las mismas razones, el gobierno municipal está más expuesto políticamente que el gobierno central o los gobiernos regionales. Las presiones para que los políticos intervengan son directas, y puede no existir el "espacio político" para cultivar los beneficios a largo plazo de una buena administración. Las fuentes de las finanzas municipales, al ser generalmente formas de tributación directa y tasas, pueden politizar la acción municipal.

**LA CIUDAD COMO MOTOR DEL DESARROLLO:  
NECESIDAD DE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA**

*Peter Nientied*

Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

## **1. Las ciudades como motor del desarrollo en la era de la globalización**

Debido a las reformas macroeconómicas, los arreglos comerciales y los acontecimientos políticos, las economías nacionales de todo el mundo están volviéndose cada vez más abiertas. La globalización de la información, las finanzas y las nuevas tecnologías están produciendo rápidos cambios en la vida económica y social. Las zonas urbanas de América Latina y el Caribe están sintiendo estas influencias globales, y percibiendo cambios en su vida económica. En el desarrollo económico nacional, las ciudades están asumiendo un papel cada vez más significativo. El desarrollo económico urbano ocupa un importante lugar en la agenda política, con el objeto de mejorar el bienestar económico urbano y en consecuencia la calidad de la vida en las ciudades.

Las ciudades constituyen centros de desarrollo económico, social y cultural. Son centros de innovación y de desarrollo regional, nacional y, a veces, internacional. Los procesos de globalización -que incluyen la movilidad de la información, la tecnología, las finanzas, los bienes y las personas- fortalecen estas funciones. El impacto de la globalización converge en el territorio urbano; de esta manera, las ciudades y sus zonas aledañas -más bien que las naciones- experimentan el impacto de las presiones globales. En las ciudades, el proceso de innovación y de destrucción creativa (resultante de la constante inversión, el desarrollo, la contracción económica, la pérdida y creación de empleos, la innovación, etc.) se han acelerado notablemente durante la última década.

El crecimiento económico urbano no puede aislarse del desarrollo físico, institucional, social y político. Las mayores desigualdades económicas, que han sido elevadas en América Latina y han crecido aún más en el marco de los programas de ajuste económico estructural de los años ochenta, obstaculizan la demanda interna y amenazan el desarrollo equilibrado de las ciudades. En consecuencia, los patrones del crecimiento económico urbano y el desarrollo social deben reconciliarse en las ciudades de América Latina y el Caribe.

Dentro de un enfoque integrado de gestión urbana, la tarea estratégica de los gobiernos urbanos en América Latina y el Caribe es el mejoramiento del medio productivo urbano. Los principales aspectos de política son el mejoramiento de la infraestructura, la orientación de la educación hacia las oportunidades que ofrece el mercado laboral, y la atracción de inversiones y financiamiento urbano. Una gama de otras medidas de desarrollo económico local más específicas debería actuar como medidas complementarias, variando de acuerdo a las condiciones locales y regionales.

## **2. El contexto del desarrollo económico urbano de América Latina y el Caribe**

Como tal, la globalización no es un fenómeno reciente. En el sentido estricto de la inversión extranjera directa mundial, la globalización se inició antes de fines del siglo pasado. Lo que es relativamente nuevo es el espectacular incremento del ritmo de desarrollo de la globalización de la información, los bienes y las finanzas. Esto ha sido posible gracias a las nuevas tecnologías, y al reducido costo del transporte de bienes, información y recursos financieros. Un creciente

porcentaje de unidades familiares de todo el mundo gozan actualmente de un mayor poder adquisitivo y pueden participar más activamente en la economía global. La mayor armonización política ha conducido a la reducción de las barreras al comercio en los bloques comerciales (MERCOSUR, TLCAN) y posteriormente a una mayor movilidad de todo tipo. Las economías se han vuelto más abiertas, y están expuestas a la nueva competencia económica. En la próxima década, se prevé que muchos países de América Latina y el Caribe incrementarán sus exportaciones e importaciones, y que en consecuencia la razón entre importaciones y exportaciones dividida por el ingreso nacional, que mide la apertura de la economía, se incrementará (véase el cuadro I).

En los años ochenta, cuando América Latina y el Caribe se vieron afectados severamente por problemas de desarrollo económico (véase el cuadro I), muchos gobiernos nacionales de la región optaron por encarar políticas de reforma estructural. Ajustaron el papel del estado en el desarrollo nacional y estimularon la adaptación de la economía a las fuerzas económicas globales. A pesar del éxito de estas políticas en términos de comercio y una mayor productividad de los sectores económicos nacionales (Chile, Jamaica y Colombia en los años ochenta, y otros países en los años noventa), existen serias preocupaciones derivadas de las nuevas desigualdades y del continuado desempleo y subempleo. Los gobiernos nacionales en general no perciben el impacto local de las reformas económicas estructurales. Pero en sus enfoques sectoriales y regionales por ejemplo frente al alivio de la pobreza y el desarrollo de la infraestructura, los gobiernos adaptan sus políticas y responden a las demandas urbanas. La política gubernamental es reactiva más bien que activa.

Una diversidad de fuentes indica que debido a las presiones globales y a la reforma estructural de la economías de América Latina y el Caribe, las siguientes tendencias se harán evidentes:

- Ante la reducción de las barreras al comercio y la creciente productividad de la mano de obra en los sectores primarios de la economía, se necesitarán menos trabajadores agrícolas. Puede esperarse que continuará la emigración hacia las ciudades en aquellos países de América Latina y el Caribe que tienen menores niveles de urbanización.
- Al eliminarse las medidas de protección de la economía nacional, el mercado mundial obligará a reestructurarse a las partes menos expuestas de las economías nacionales y urbanas. Ello conducirá -por lo menos inicialmente- al desempleo.
- La reducción de los presupuestos gubernamentales en toda América Latina y el Caribe conducirá a pérdidas de empleos en el sector público. La creación y el mantenimiento de un empleo masivo a través de empresas protegidas o de propiedad del estado son cosas del pasado.

La mayor competencia probablemente incrementará la diferenciación entre ciudades. Es probable que las ciudades bien administradas atraigan un mayor desarrollo económico, lo que puede producirse a costa de otras ciudades. El desarrollo urbano equilibrado al nivel regional y nacional en América Latina y el Caribe se ve obstaculizado por la debilidad de las instituciones y la capacidad de organización urbana. Las crecientes desigualdades entre y dentro de las ciudades están acompañadas por perturbaciones humanas, sociales, jurídicas y políticas, que amenazan la base del futuro éxito económico.

El funcionamiento adecuado de las ciudades en la actual era de globalización depende de una diversidad de factores, que pueden dividirse en términos generales en dos grupos. El primero incluye los factores económicos, sociales y políticos al nivel nacional, regional y local, y los aspectos positivos y las debilidades de la ciudad; ambos condicionan la forma en que la globalización afecta las ciudades. El segundo grupo se relaciona con el conjunto de respuestas de los actores urbanos a la cambiante situación, a las oportunidades y amenazas que afectan la ciudad. Para los gobiernos urbanos y los sectores privados y cívicos, los actuales desafíos consisten en el verdadero sentido del concepto de responsabilidad, que incremento la capacidad de los actores urbanos para responder en forma más adecuada a las nuevas situaciones, oportunidades y amenazas. Después de examinar con mayor detenimiento los factores económicos y territoriales y los desafíos globales del desarrollo urbano competitivo, en esta sección se analizarán la capacidad y las respuestas urbanas.

### **3. Tendencias económicas y territoriales**

Dentro de la región de América Latina y el Caribe, se observa una variación sustancial entre países y sus ciudades, en términos de urbanización y de los niveles del PIB per cápita (véase el cuadro I). Los diferentes grados de exposición de las economías al nivel nacional, y las características particulares de las ciudades al nivel regional, han condicionado el cambio económico urbano. En concordancia con el panorama global, en la región de América Latina y el Caribe pueden encontrarse relaciones estadísticas positivas entre los niveles de urbanización y los niveles del PIB per cápita, entre los niveles de urbanización y la contribución sectorial de las manufacturas a la economía nacional y también puede hallarse una relación estadística entre los mayores niveles de urbanización y el volumen del comercio externo e incluso un coeficiente entre importaciones y exportaciones más equilibrado. Sin embargo, la región de América Latina y el Caribe muestra contrastes que se relacionan con el tamaño de los países y su historia política y económica, para mencionar solo algunos factores.

La apertura de las economías de América Latina y el Caribe ha acelerado el ritmo de la reestructuración económica. En términos de su contribución a las economías nacionales, el valor de los sectores industriales se ha reducido durante la última década (véase el cuadro I). Se prevé una mayor reducción del valor del sector industrial, junto con un nuevo incremento de la importancia del sector terciario. En consecuencia, en términos de empleo, puede preverse una reducción en el número de empleos en la industria y la manufactura, y un mayor empleo en los sectores de servicios. Sin embargo, si los países de América Latina y el Caribe logran -algunos dirían que finalmente- explotar sus recursos naturales en forma más adecuada agregando valor a la producción básica y evitando la creación de estructuras industriales inflexibles, podría detenerse esta posible tendencia hacia una menor importancia del sector secundario.

También puede preverse una mayor diferenciación entre los sectores modernos y más informales de servicios. El sector de servicios informales en las ciudades de América Latina y el Caribe continúa siendo, para muchas unidades familiares, una base de última instancia para la generación de ingresos. Otro factor de importancia es la reducción adicional del empleo que se prevé en el sector gubernamental y de empresas estatales, especialmente en países que durante mucho tiempo han contado (desde la época de la sustitución de importaciones) con un entorno de protección de las autoridades gubernamentales y estatales, y grandes empresas públicas o semipúblicas, y se hallan aún en un proceso de privatización.

Muchos países de Europa y de las Américas han logrado el crecimiento económico sin alcanzar el pleno empleo. Muchas ciudades de América Latina y el Caribe, que cuentan con una población joven en busca de empleos y muestran una creciente participación femenina en la fuerza laboral, probablemente experimenten presiones de desempleo y subempleo, con los consiguientes problemas sociales que ello trae aparejados.

Las consecuencias territoriales de las presiones globales y de la reforma económica nacional varían en la región de América Latina y el Caribe. Dentro de los países, puede observarse una creciente desigualdad entre regiones y zonas urbanas, entre zonas urbanas y rurales, y dentro de las zonas urbanas. En las mayores zonas metropolitanas, las tendencias a una "suburbanización económica" (lo que significa que las industrias se localizan a una cierta distancia del centro de la ciudad), se traducen en la gradual formación de "campos económicos aglomerativos" o "núcleos" económicos regionales. Importantes ejemplos de ello son las regiones metropolitanas de Sao Paulo, Buenos Aires, México, Santiago, Bogotá y Caracas. En la región de América Latina y el Caribe, han surgido algunos centros urbanos intermedios (con una población de 500.000 a un millón de habitantes) que constituyen centros de tránsito (de comercio, de exportaciones agrícolas) así como nuevos centros en nuevas regiones turísticas. Por otra parte, también existen ciudades que se encuentran en grandes dificultades, típicamente aquéllas que se desarrollaron como centros mineros o centros de servicios para la agricultura, y las que dependen fuertemente de una base industrial o manufacturera anteriormente protegida y/o actualmente obsoleta.

### ***Impacto físico urbano***

Los procesos de reforma económica ejercen un fuerte impacto sobre los aspectos físicos de las zonas urbanas, y éstos son aspectos muy visibles. Las ciudades que tienen un insuficiente nivel de inversión pública no pueden construir la infraestructura necesaria para el desarrollo económico y social; ello afecta a los ciudadanos y a las empresas. Las deficiencias de infraestructura y de transporte se convierten en obvios estrangulamientos a la productividad urbana, y lo mismo ocurre con las instalaciones inadecuadas para servicios urbanos. La relocalización industrial conduce a la existencia de zonas industriales abandonadas, y la congestión y la contaminación se incrementan y reducen la calidad de la vida.

## **4. El gobierno urbano y el desarrollo urbano competitivo**

Las interpretaciones del éxito (y de la falta de éxito) de las ciudades efectuadas por los economistas urbanos conducen a la conclusión de que no existe una norma general para lograr el éxito en el desarrollo económico. En realidad existen distintos enfoques al desarrollo económico urbano, incluso dentro del mismo país (véase OCDE, 1993; Costa Campi, 1996).

Es importante considerar el aspecto de cuál es el papel apropiado del gobierno urbano en el mejoramiento del desarrollo económico de una ciudad. Los gobiernos urbanos no pueden asumir las responsabilidades económicas del gobierno central. Si bien en general pueden intervenir sólo en una forma modesta en la economía local a través de instrumentos económicos y fiscales, pueden influenciar el entorno productivo de las ciudades. Debe tenerse en cuenta que los gobiernos urbanos tienen responsabilidad pública global dentro de su jurisdicción, pero las



empresas del sector privado son los principales actores en el desarrollo económico. Un aspecto crítico para el éxito económico de la ciudades es la forma en que los gobiernos urbanos pueden desarrollar asociaciones entre los sectores público, privado y cívico, sobre la base de una visión estratégica del futuro urbano global y del desarrollo económico local, y las consiguientes inversiones vitales en la ciudad. La vinculación entre las preocupaciones territoriales y el desarrollo económico exige la existencia de un gobierno urbano con espíritu empresarial, que administre eficazmente las asociaciones públicas y privadas para el desarrollo urbano (véase la sección 4).

Si bien no existe una norma general que asegure el éxito económico urbano, algunas experiencias actuales ponen de relieve que algunas ciudades han logrado modernizar su economía local (véase Weiping Wu, 1996). Es un hecho demostrado que la formación de capital humano y las mayores oportunidades educacionales, orientadas hacia la demanda de los empleadores, es esencial para el desarrollo económico de las ciudades. Una mayor productividad económica, asociada a cambios tecnológicos, requiere una mayor capacidad y educación de los trabajadores; sin ello, las empresas no pueden expandirse por la falta de trabajadores calificados. En Brasil, algunas empresas han apoyado el desarrollo de escuelas técnicas por la escasez de trabajadores calificados, pero por supuesto, otras empresas no pueden hacerlo. Las mejores oportunidades educacionales estimulan el desarrollo económico e introducen a mayores segmentos de pobladores urbanos en la economía moderna, reduciendo así la desigualdades sociales e incrementando la demanda interna. Se ha sugerido que la concentración en la educación orientada hacia el mercado laboral tendrá mejores resultados para la economía local que ciertos programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

En segundo lugar, para superar los estrangulamientos físicos en las ciudades, es preciso mejorar la capacidad de los gobiernos urbanos para generar financiamiento urbano para inversiones públicas y privadas. Como se mencionó anteriormente, la construcción de obras de infraestructura es esencial para estimular la productividad urbana. Estos catalizadores del desarrollo económico urbano no pueden estar solamente en manos del sector público o del sector privado.

## **5. Presiones sobre la capacidad de buen gobierno de las ciudades**

Los gobiernos urbanos de la región de América Latina y el Caribe enfrentan enormes problemas de administración urbana, que dificultan el papel de las ciudades como motores del crecimiento y del desarrollo social. Los problemas en materia de servicios, transporte, infraestructura, tierra y vivienda, pobreza urbana, educación, medio ambiente, etc., se generan bajo la presión de las fuerzas globales por una parte, y la demanda más activa de empresas y unidades familiares por la otra. Para responder en forma efectiva, las ciudades de América Latina y el Caribe deben enfrentar decididamente sus estrangulamientos en materia de políticas urbanas, competencia, capacidad y finanzas.

Dentro de la región, se observa una sustancial variación con respecto a la estructura y las funciones de los gobiernos urbanos (véase la sección 3). Por ejemplo, encontramos en Brasil un alto grado de descentralización, mientras que en Perú la descentralización efectiva es limitada. Los niveles de la capacidad técnica y de personal entre los gobiernos locales varían ampliamente, pero en general son inadecuados. Las funciones asignadas y asumidas por los gobiernos urbanos son más bien convencionales.

Solo unos pocos gobiernos urbanos están en la práctica involucrados en el desarrollo de respuestas económicas estratégicas ante la cambiante situación nacional y global. Una parte importante de la explicación de este hecho es la forma en que los gobiernos urbanos conciben y practican la planificación urbana. Tradicionalmente, las ciudades han utilizado planes urbanos (estatutarios) como instrumentos para guiar el desarrollo urbano. Tales planes urbanos son esencialmente planes sobre el uso de la tierra, orientados a regular sus usos (como uso residencial, de oficinas e industrias, servicios públicos, parques, escuelas, etc.). Estos planes muestran importantes deficiencias, razón por la cual, en todo el mundo, han perdido su importancia como mecanismos para coordinar el desarrollo de las ciudades. Los planes sobre el uso de la tierra son esencialmente instrumentos de control, y no están orientados al desarrollo. En segundo lugar, se basan en normas optimistas de bienestar y diseño para vivienda, comercio y transporte, que con frecuencia no son realistas. Esta es la razón por la que muchas unidades familiares de bajos ingresos recurren a mecanismos irregulares de vivienda mediante autoayuda y a las actividades informales. En tercer lugar, estos planes no están bien relacionados con estrategias de ejecución; no incluyen estrategias para las inversiones urbanas necesarias y no definen estrategias de implementación en las cuales los actores responsables por la ejecución definen sus prioridades. En conclusión, los planes convencionales son instrumentos de control del uso de la tierra, y no instrumentos para estimular y coordinar el desarrollo urbano.

En todo el mundo, un número cada vez mayor de ciudades están abandonando estos planes convencionales en favor de la planificación urbana integrada, que comprende la planificación estratégica y la planificación orientada hacia la acción (un ejemplo notable es Ciudad de Guatemala, 1995). Dentro de este enfoque, los gobiernos urbanos, en colaboración con los sectores privado y cívico, formulan una estrategia de desarrollo urbano a más largo plazo, basada en metas económicas realistas. Tal estrategia urbana se traduce luego en un amplio plan del uso de la tierra, que muestra el desarrollo propuesto de la ciudad (este plan, de carácter jurídico, es también necesario para adoptar decisiones, por ejemplo, sobre el desarrollo de la infraestructura y el transporte). En los planes a más corto plazo orientados hacia la acción, que típicamente abarcan de cuatro a seis años, la estrategia global se desglosa en programas de acción, vinculados a planes de inversión de capital de diferentes actores urbanos, y refinados en una serie de proyectos urbanos. La estrategia urbana integrada se ajusta cada cuatro a seis años.

Para responder a los problemas urbanos, las instituciones gubernamentales urbanas necesitan tener claros mandatos y una estructura institucional apropiada para formular políticas y estrategias en forma efectiva, y coordinar y ejecutar las acciones. Los gobiernos urbanos solo pueden funcionar adecuadamente si pueden contar con una adecuada cooperación de los gobiernos estatales, provinciales y a nivel nacional. Otras condiciones esenciales para un efectivo gobierno urbano son una base de ingresos adecuada y confiable y una capacidad técnica y de organización también adecuada. La diferencia entre un gobierno activo y uno inerte es principalmente la existencia de un enfoque gerencial en vez de administrativo. La eliminación de la inercia administrativa e institucional urbana a través del mejoramiento de los recursos (competencia, capacidad de organización, finanzas) constituye un requisito previo para responder a los actuales desafíos.

## **6. Respuestas locales**

Los gobiernos centrales tienen un enfoque sectorial -y fragmentario- con respecto a los problemas locales. Ello ha conducido a que los gobiernos centrales prefieran adoptar un punto de vista exógeno con respecto al desarrollo local, expresado por una preocupación predominante por la infraestructura física y las inversiones directas en gran escala, subestimando factores como los recursos humanos y el potencial endógeno (véase OCDE, 1993). Las políticas gubernamentales convencionales también se han basado principalmente en instrumentos de transferencia y redistribución para enfrentar el desempleo y la pobreza- ésta es en esencia una política social, y no una política económica urbana.

Puede identificarse una diversidad de enfoques gubernamentales urbanos destinados a estimular el desarrollo económico local (véase Costa Campi, 1996). Los enfoques económicos sectoriales, como los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y el respaldo directo a la empresas, otorgan apoyo público a las empresas en la forma de subsidios directos o indirectos. Los enfoques basados en el mercado laboral, en la forma de generación de empleo, generalmente procuran incorporar a los desempleados o subempleados en el mercado laboral (formal) proporcionando apoyo a las personas. Este enfoque se concentra en las capacidades individuales en vez de las demandas de la economía urbana. Los enfoques físicos para estimular el desarrollo económico de las ciudades tienen por objeto, por ejemplo, la rehabilitación de los centros urbanos, y el mejoramiento de la infraestructura y el transporte.

Dentro del territorio local, los problemas económicos son esencialmente de naturaleza integrada, y también contienen aspectos físicos y sociales. Por lo tanto, los enfoques adoptados para promover el desarrollo económico al nivel urbano deben contener una combinación de instrumentos económicos, sociales, físicos e institucionales.

## **7. Administración urbana integrada**

Un enfoque de administración urbana integrada para fortalecer el papel de las ciudades como motor del desarrollo debe basarse en primer lugar en enfoques horizontales estratégicos. Ello significa la formulación de una política de desarrollo global de las ciudades (que incluya políticas económicas indirectas) que abordan las debilidades críticas de la ciudad y se basan en los recursos y la vitalidad local. Tales políticas deberían mejorar el entorno productivo de las ciudades, que constituye la principal contribución que los gobiernos locales pueden efectuar a la promoción del desarrollo económico urbano. Se requieren enfoques Integrados para llevar a cabo las estrategias urbanas, porque en un determinado territorio se hacen sentir distintos impactos, lo que ocasiona problemas. Un claro ejemplo de un plan integrado basado en un área determinada es la regeneración de los centros urbanos: la naturaleza funcional multifacética que el centro de las ciudades tiene para las personas y las empresas y para la ciudad en general, exige un conjunto coordinado de medidas y desarrollo económico, físico, cultural y social. Es improbable que tenga éxito la planificación y la inversión del mejoramiento físico únicamente.

Para respaldar la economía local y mejorar la calidad de la vida urbana, las metas de política de los gobiernos urbanos deben orientarse a atraer capitales, mejorar los recursos tangibles como la infraestructura, y mejorar la base de recursos humanos de la ciudad. Ello requiere un enfoque de administración urbana integrada, que detalle, por una parte, la interacción de los diferentes

sectores, y preste la debida atención a la capacidad de administración interna del gobierno urbano por la otra. La formulación y la ejecución de cualquier estrategia requiere liderazgo, y en este sentido se exigirá más de los alcaldes y administradores de las ciudades.

La estrategia de desarrollo económico debe basarse en una adecuada información y en la auditoría de la economía local. La estrategia puede iniciarse con el (mayor) desarrollo de la capacidad de organización para programas integrados, combinando los campos de la programación de las inversiones en infraestructura, la planificación ambiental y de la tierra, la educación, y otras medidas más específicas de desarrollo económico. En otras palabras, dentro de un punto de vista integrado de apoyo global al entorno productivo urbano, y basándose en la capacidad de organización disponible, es posible formular programas especiales para sectores económicos clave. Una estrategia adecuada debe reconocer que puede estimular el éxito, pero no constituye el éxito económico y social.

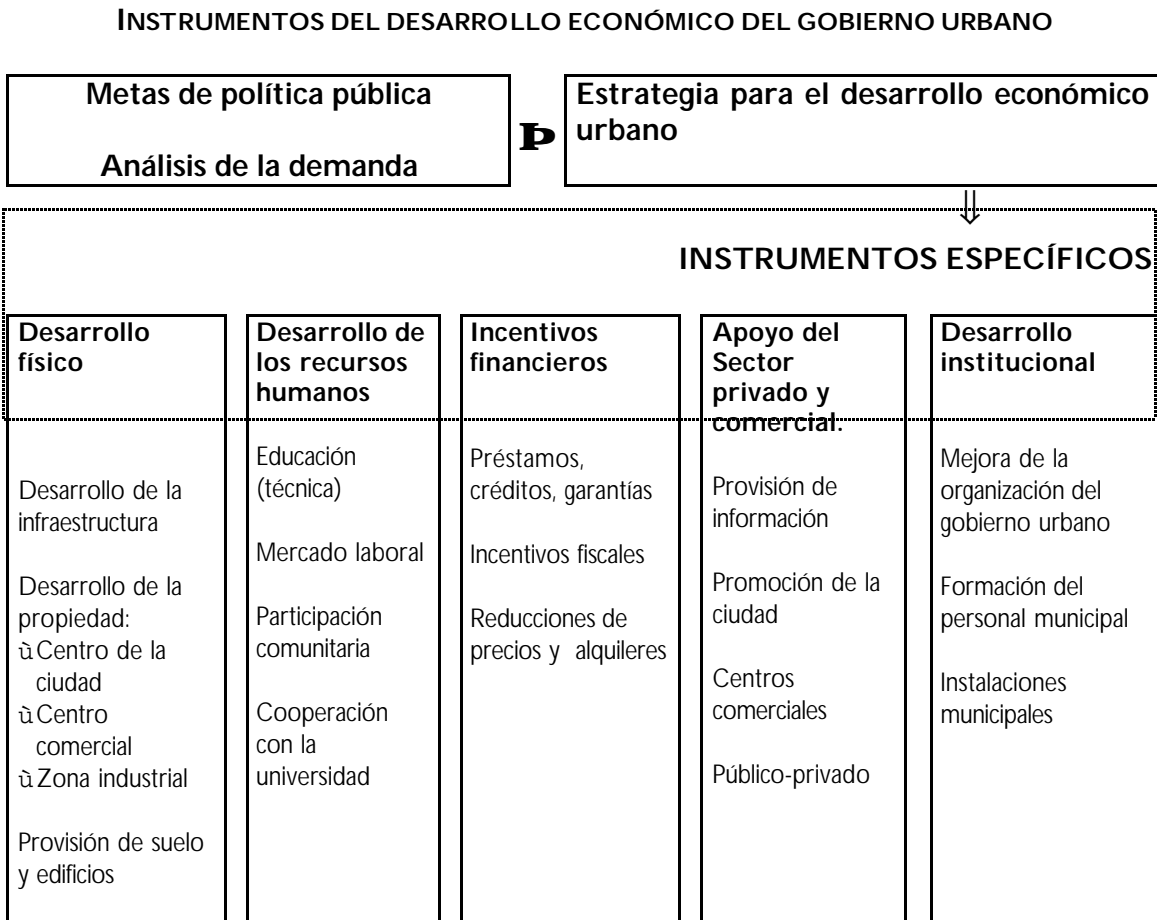
El tipo de programas especiales para los sectores económicos clave varía en las distintas ciudades, dependiendo de las ventajas de localización, las debilidades de la ciudad y de la economía, las oportunidades y las amenazas. Pueden involucrar la generación de servicios de desarrollo de negocios en sectores de elevado valor agregado, como las exportaciones agrícolas, el mejoramiento logístico, informático y de telecomunicaciones, el mejoramiento de los servicios comerciales y de investigación y desarrollo, etc. El gráfico 1 ilustra uno de los posibles conjuntos de instrumentos para el gobierno urbano, cuya aplicación dependerá de las ventajas y las debilidades de la base de recursos locales y de las oportunidades identificadas.

Los gobiernos urbanos deberían involucrarse en el desarrollo de asociaciones y redes, con el objeto de comprender mejor las demandas del sector privado, y combinar los recursos y lograr el acceso a mercados y tecnologías (véase la sección 4). Estas asociaciones no se limitan a la ejecución de programas urbanos; deben extenderse al desarrollo de las estrategias de la ciudad. Es preciso contar con arreglos institucionales participatorio de gobierno urbano en aquellos centros urbanos en los que las diferentes municipalidades dentro de las regiones metropolitanas compiten en vez de cooperar. El desarrollo económico puede verse obstaculizado por la falta de mecanismos apropiados de planificación y coordinación. Es esencial que las regiones urbanas, como Caracas y Río de Janeiro, encuentren soluciones a este problema en colaboración con el gobierno central.

## **8. Implicaciones en materia de asistencia financiera**

Un enfoque de administración urbana integrada exige una estrategia urbana intersectorial. El respaldo financiero sectorial a través del gobierno nacional probablemente no proporcione conjuntos de medidas financieras óptimas que satisfagan las necesidades de los gobiernos urbanos. En este capítulo se han sugerido prioridades para el desarrollo financiero: mejorar la relación que existe entre la educación y las demandas del mercado laboral; superar los estrangulamientos en materia de infraestructura; y proporcionar capital para atraer financiamiento urbano. Además, debe contarse con una gama de medidas de desarrollo económico específico, dependiendo de las condiciones locales. Una auditoría de desarrollo económico constituye un instrumento adecuado para identificar las prioridades locales.

Gráfico 1



Cuadro 1. PIB de los países de América Latina y el Caribe

País	PIB per/cápita 1994	Población Urbana % del total pob.		Crecimiento del PIB		PIB 1994	Distribución del producto interno bruto (%) (a)						Exportaciones Total ( Miles de millones de US\$)		Importaciones Total (Miles de millones de US\$)		Razón imp+exp/PIB	
		1980	1994	1980-90	1990-94		Agricultura		Industria (b)				1980	1994	1980	1994	1980	1994
							1980	1994	1980	1994	1980	1994						
1. Haití	230	24	31	-0.2	-8.1	1.62	--	44	--	12	--	44	0.2	0.0	0.4	0.3	0.41	0.22
2. Nicaragua	340	53	62	-2	0.5	1.83	23	33	31	20	45	46	0.5	0.4	0.9	0.8	0.62	0.64
3. Honduras	600	36	47	2.7	3.8	3.33	24	20	24	32	52	48	0.8	0.8	1.0	1.1	0.72	0.57
4. Bolivia	770	46	58	--	3.8	5.51	18	--	35	--	47	--	0.9	1.0	0.7	1.2	0.52	0.41
5. Guatemala	1200	37	41	0.8	4.1	12.92	--	25	--	19	--	56	1.5	1.5	1.6	2.6	0.40	0.32
6. Ecuador	1280	47	58	2	3.5	16.56	12	12	38	38	50	50	2.5	3.8	2.3	3.7	0.40	0.45
7. Rep. Dominicana	1330	50	64	2.7	4.2	10.42	20	15	28	22	52	63	1.0	0.6	106	2.6	0.39	0.31
8. El Salvador	1360	42	45	0.2	6.2	8.12	38	14	22	24	40	62	1.0	0.8	1.0	2.3	0.54	0.38
9. Jamaica	1540	47	55	2	3.5	4.24	8	8	38	37	54	54	1.0	1.2	1.1	2.2	0.77	0.79
10. Paraguay	1580	42	52	2.5	2.9	7.83	29	24	27	22	44	54	0.3	0.8	0.6	2.4	0.20	0.41
11. Colombia	1670	64	72	3.7	4.3	67.27	19	14	32	32	49	54	3.9	8.4	4.7	11.9	0.26	0.30
12. Perú	2110	65	72	-0.2	4.2	50.08	10	7	42	37	48	56	3.9	4.6	2.5	6.8	0.31	0.23
13. Costa Rica	2400	43	49	3	5.6	8.28	18	15	27	24	55	61	1.0	2.2	1.5	3.0	0.53	0.63
14. Panamá	2580	50	54	0.3	7	6.98	--	11	--	16	--	73	0.4	0.6	1.5	2.4	0.50	0.43
15. Venezuela	2760	83	92	1.1	3.2	58.26	5	5	46	42	49	53	19.9	15.5	10.7	7.7	0.44	0.40
16. Brasil	2970	66	77	2.7	2.2	554.59	11	13	44	39	45	49	20.1	43.6	25.0	36.0	0.19	0.14
17. Chile	3520	81	86	4.1	7.5	51.96	7	--	37	--	55	--	4.7	11.5	5.8	11.8	0.38	0.45
18. Trinidad y Tobago	3740	63	66	-2.5	0.3	4.79	2	3	60	46	38	51	4.0	1.9	3.2	1.1	1.14	0.63
19. México	4180	66	75	1	2.5	377.12	8	8	33	28	59	64	15.6	62.0	19.5	80.1	0.18	0.38
20. Uruguay	4660	85	90	0.4	4.4	15.54	14	8	34	23	53	69	1.1	1.9	1.7	2.8	0.27	0.30
21. Argentina	8110	83	88	-0.3	7.6	281.92	6	5	41	30	52	65	8.0	15.8	10.5	21.5	0.24	0.13
Economías de bajos/medianos ingresos	1090	32	39	3.1	1.9	5,276.48	n/a	14	n/a	36	n/a	48	683.4	1,033.9	550.3	1,098.2	0.4	0.4
América Latina y el Caribe (d)	3340	65	74	1.7	3.6	4,624.08	10	10	38	33	50	55	n/a	n/a	99.3	212.8	n/a	n/a
Economías de altos ingresos	23420	76	77	3.2	1.7	20,120.24	3	n/a	36	n/a	59	n/a	1,375.7	3,291.1	1,478.9	3,307.3	0.4	0.3
España	13,440	73	76	3.2	0.7	482.84	--	3	--	--	--	--	20.7	73.3	34.1	92.5	0.3	0.3
Reino Unido	18,340	89	89	3.2	0.8	1,017.31	2	2	43	32	55	66	110.0	205.0	116.0	227.0	0.4	0.4
Estados Unidos	25,880	74	76	3.0	2.5	6,648.01	3	--	34	--	64	--	226.0	513.0	257.0	690.0	0.2	0.2

Notas:

(a) Los componentes del PIB están expresados en valores de comprador.

(b) *Industria*: minería, manufacturas, construcción y electricidad, agua y gas.(c) *Servicios*: comercio, mayorista y minorista, transporte, gobierno, servicios personales, e incluyen cargos importados por servicios bancarios, derechos de importación y partidas no asignadas.

(d) Incluye Belice, Cuba, Puerto Rico, Suriname y otras economías que tienen escasos datos o poblaciones de menos de un millón de habitantes.

Fuentes: World Bank, 1996.



**EL GOBIERNO LOCAL:  
UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA**

*Andrew Nickson  
Development Administration Group, University of Birmingham*



Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

En casi toda América Latina, los gobiernos locales son formalmente responsables de la provisión de los principales servicios urbanos. Sin embargo, hasta hace poco las municipalidades no contaban o -debido a la insuficiente capacitación de su personal- con los recursos humanos para realizar adecuadamente esas tareas. Su fuerte dependencia con respecto al gobierno central para el financiamiento y las inversiones, y la insuficiente movilización de sus propios recursos de ingresos, se combinaron para limitar el alcance de la acción municipal. En la mayoría de los países, por lo tanto, la autonomía municipal se hallaba sumamente limitada en la práctica. Las autoridades municipales también se mostraban reacias a cooperar con el sector privado en la provisión de servicios urbanos, y esta tarea era realizada en la práctica por organismos del gobierno central. Las autoridades municipales también descuidaron al sector informal, a pesar de su creciente significación económica en casi todas las ciudades latinoamericanas.

En los años noventa, sin embargo, dos factores se combinaron para alterar radicalmente este panorama. En primer lugar, estaban haciéndose aparentes las desastrosas consecuencias de haber descuidado los gobiernos locales durante décadas de rápida urbanización en las pujantes metrópolis de la región. La planificación urbana realizada por el gobierno central se había vuelto de naturaleza casi exclusivamente sectorial, con escasa coordinación entre los numerosos organismos estatales encargados de la provisión de los servicios, que en muchos casos no tenían la responsabilidad necesaria. Probablemente la principal razón del rápido deterioro de la calidad de la vida urbana fue la ausencia de una planificación urbana integral que abarcara diferentes sectores: había conducido la contaminación ambiental, el caos en materia de tránsito, la falta de espacios verdes y una severa escasez de vivienda. En respuesta surgió una nueva preocupación por fortalecer la única institución -el gobierno local- capaz de proporcionar una planificación urbana que fuera la vez integral, responsable y democrática.

En segundo lugar, alrededor de la misma época, el creciente fenómeno de la globalización puso de relieve la necesidad de que las ciudades mejoraran sus estructuras internas con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional. Surgió una creciente conciencia de que una infraestructura física deficiente -camino, transporte público, comunicaciones- y una infraestructura social inadecuada -servicios de salud y educación, agua y alcantarillado y eliminación de desechos sólidos- estaban poniendo en peligro las perspectivas de que las ciudades latinoamericanas se convirtieran en "centros de crecimiento" a través de una mayor interacción económica con el resto del mundo. Nuevamente, ello condujo a una renovada preocupación por el gobierno local como la institución idealmente localizada para estimular y coordinar los esfuerzos de innumerables instituciones del sector público y privado en el logro del crecimiento económico local.

No debe sorprender, por lo tanto, que la descentralización se haya convertido actualmente en una principal característica de la América Latina contemporánea. La autonomía política de los gobiernos locales está siendo fortalecida virtualmente en todos los países de la región. Las municipalidades están asumiendo nuevas responsabilidades por los servicios urbanos, y al mismo tiempo están procurando un nuevo papel como "facilitadores" de coaliciones locales de crecimiento económico en coordinación con otros actores sociales. Están desarrollándose nuevas formas de asociación entre los gobiernos locales y el sector privado, con el objeto de financiar las inversiones de desarrollo a largo plazo que deben acompañar a la urbanización (véase la sección 4). Al mismo tiempo las municipalidades están desarrollando asociaciones con organizaciones que representan a las poblaciones más pobres de su jurisdicción, con el fin de asegurar que el diseño y la ejecución de los nuevos mecanismos de provisión de servicios se adecuan a las necesidades locales y generen la participación de la comunidad y su disposición a pagar por los bienes públicos.

Sin embargo, para que esto tenga éxito, esta tendencia global hacia la descentralización presenta dos importantes desafíos para las autoridades municipales: mejorar la eficiencia en la provisión de servicios a través de la cooperación con el sector privado y una mejor gestión interna, y promover el buen gobierno mediante una mayor responsabilización frente al gobierno central y a los ciudadanos locales.

## **I. Mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios.**

### *(I) Cooperación con el sector privado*

En la búsqueda de una mayor eficiencia, se desarrollan nuevas formas de organización que con frecuencia involucran una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios urbanos (véase un análisis más completo en la sección 4). En muchos casos las empresas del sector privado se encuentran en una posición de prestar servicios públicos en forma menos costosa y más eficiente que el sector público. Existen ejemplos de ello en el campo del transporte público, el manejo de desechos y ciertas tareas de asesoramiento como la planificación urbana y la capacitación. Cuando existe participación del sector privado, es necesario asegurar que la orientación hacia el logro de utilidades pueda garantizar una provisión uniforme de servicios a todos los segmentos de la población, y asegurar que no se afecten las fuentes de ingresos municipales destinadas a proveer subsidios cruzados a otros servicios que no resultan tan eficientes.

Debido al hecho de que el sector privado con frecuencia refleja intereses personales o de grupo, las ONG y los grupos de base popular tienen una mayor legitimidad para representar a los segmentos más pobres de la población. En el pasado, el papel de las ONG se limitaba generalmente a la ejecución de programas específicos a nivel vecinal. Pero las ONG y las organizaciones vecinales también pueden llevar a cabo tareas de administración urbana, especialmente en lo que se refiere a la participación de grupos que han sido localizados para recibir atención especial. La existencia de ONG con suficiente capacidad y grupos activos de presión constituyen también condiciones previas importantes para incrementar la responsabilidad de la administración municipal. En los siguientes casos se describen nuevas formas de asociación entre las municipalidades y otros actores, que demuestran la capacidad para mejorar radicalmente la provisión de servicios humanos en América Latina.

### *Manejo de desechos sólidos a través de microempresas*

El manejo de desechos sólidos es una responsabilidad municipal en casi todos los países de América Latina, y con frecuencia en este sentido han surgido importantes problemas debido a una inadecuada administración. La limpieza de calles generalmente se realiza solo en las que están pavimentadas y con un elevado tránsito de peatones. Normalmente, menos del cincuenta por ciento de la basura se recoge y se transporta, y la cobertura es particularmente insuficiente en los sectores de bajos ingresos de la ciudad. Solo el 35 por ciento del total de los desechos es tratado higiénicamente antes de su eliminación. La recuperación y el reciclado por lo general no forman parte del circuito formal de administración de desechos y nunca han sido considerados como una responsabilidad del gobierno local. Por el contrario, quienes recogen desechos han tendido a ser castigados por las autoridades municipales.

En los últimos años, las nuevas formas de cooperación entre las municipalidades y el sector privado han conducido a un mejoramiento en la eliminación de desechos en varias ciudades latinoamericanas. Las

diferentes formas que asume esta cooperación abarcan todas las partes del ciclo de los desechos: algunas promueven la recuperación en el punto de origen; otras desempeñan un importante papel en el barrido y la limpieza de calles, en la recolección de basura y en el transporte y eliminación final de los desechos, utilizando tecnologías apropiadas adaptadas a las necesidades locales. En muchos casos, las microempresas operan bajo contratos o concesiones otorgados por la municipalidad, por periodos que varían de cuatro meses a varios años. El contrato por lo general determina la zona que habrá de ser atendida, la duración del servicios y la forma de pago.

En Perú, algunos de los contratos celebrados con microempresas especifican el número de lotes a ser atendidos, el servicio que será provisto (en términos de toneladas, metros cúbicos y kilómetros), la frecuencia de la recolección y los horarios de trabajo. En La Paz, Bolivia, se paga a las empresas de acuerdo a un precio establecido convenido en el contrato por tonelada recogida, mientras que en otros lugares se utilizan criterios menos objetivos. En general, la vigilancia diaria del servicio ofrecido por las microempresas es llevada a cabo por supervisores de los departamentos encargado del saneamiento urbano.

Ciertas formas de "privatización social" han beneficiado particularmente a los sectores más pobres que con anterioridad estaban excluidos incluso de los servicios de saneamiento urbano más básicos. En Guatemala, pequeños empresarios ofrecen directamente a la población servicios de saneamiento urbano con la aprobación I. En Medellín, Colombia, los trabajadores informales de recuperación de desechos se han organizado en una cooperativa con el apoyo de la municipalidad que contrata sus servicios. En Lima, Perú, y El Alto, Bolivia, algunas entidades de desarrollo han organizado empresas sin fines de lucro de uso intensivo de mano de obra que proporcionan una gama de servicios de saneamiento en comunidades pobres. En todos los casos, sin embargo, la capacidad de las autoridades municipales para llevar a cabo sus funciones normativas, reglamentarias y de supervisión se ve limitada por la falta o la desactualización de la legislación, y la falta de profesionalismo de su propio personal en materia de manejo de desechos (WASTE y otros, 1996).

#### *Suministro de agua urbana través de cooperativas*

Desde 1978, SAGUAPAC ha proporcionado agua potable a Santa Cruz la segunda ciudad de Bolivia. Este es el único sistema urbano de suministro de agua y alcantarillado de propiedad cooperativa. Todos sus 72.000 clientes son automáticamente miembros de la cooperativa. Cada dos años se llevan a cabo reuniones generales en cada una de las diez zonas geográficas en las que se divide la ciudad, en la cuales los clientes eligen a dos representantes a la junta de administración de SAGUAPAC. Esta junta, integrada por 20 miembros, designa al gerente general y establece las tarifas. En las reuniones generales también se elige a dos representantes a una junta de reglamentación integrada por 20 miembros, encargada de vigilar el funcionamiento de la junta administrativa. SAGUAPAC es reconocida como la mejor empresa de provisión de agua potable de Bolivia. Tiene cuatro empleados por 1.000 conexiones, la mitad de los que tiene la empresa de agua potable de La Paz, SANAPA. Su gerente a ocupado esas funciones desde 1986, en marcado contraste con los gerentes de otras empresas de agua potable, que regularmente cambian con cada nuevo gobierno municipal. Sus tarifas y el salario de su personal son algo mayores que el promedio nacional, pero los clientes tienen asegurado un servicio de agua limpia y un abastecimiento durante las 24 horas del día.

La principal razón de esta mayor eficiencia de SAGUAPAC parece ser que su estructura cooperativa protege a los administradores de indebidas interferencias políticas, especialmente en los que se refiere

al personal y la adjudicación de contratos. Además, la estructura cooperativa significa que SAGUAPAC no se ve limitada por demoras jurídicas en los procedimientos de licitación y en la administración de préstamos externos que afectan a las compañías de suministro de agua que están directamente administradas por el gobierno local. En la práctica, ello significa que los proyectos de inversión se ejecutan mucho más rápidamente y en forma más eficiente que los de esas otras empresas. El modelo de SAGUAPAC está difundiéndose en Bolivia: recientemente se han creado nuevas cooperativas de suministro de agua potable en Tarija (1988) y en Trinidad (1991). En 1995 el Banco Mundial manifestó que SAGUAPAC era una de las mejores empresas de provisión de servicios de agua potable y alcantarillado de América Latina (Nickson, 1997).

### *Cooperación pública y privada en materia de transporte urbano*

Un buen sistema de transporte es esencial para el desarrollo económico urbano. Sin embargo, las ciudades latinoamericanas han enfrentado a importantes problemas en materia de transporte: el gran incremento de los costos de inversión y mantenimiento; la mayor contaminación atmosférica; la creciente congestión del tránsito; los mayores niveles de dependencia con respecto al petróleo, y el menor acceso de los pobres a los servicios de transporte. La municipalidad de Curitiba, en Brasil, presenta un notable ejemplo del posible papel que puede desempeñar el gobierno local en la provisión de un eficiente sistema de transporte público a través de la integración con la planificación del uso de la tierra, llevado a cabo en asociación con el sector privado. A fines de los años sesenta, la municipalidad creó el Instituto de Planificación e Investigaciones de Curitiba (IPPUC), una mezcla de "grupo de investigación" y departamento de planificación, y pronto adquirió reputación internacional por su coherente planificación urbana basada en un sistema de transporte público con autobuses poco costoso y altamente eficiente.

La base de la estrategia de Curitiba ha sido la existencia de un desarrollo comercial y residencial de alta densidad a lo largo de cinco corredores que se extienden desde el centro de la ciudad. Estos corredores se han desarrollado a lo largo de importantes rutas que contienen una calzada dividida para tránsito de alta velocidad, calzadas interiores para el tráfico local de menor velocidad, y un carril central para el sistema de autobuses. El sistema, incluida la estructura de tarifas, es administrado por la municipalidad, aunque es operado por empresas privadas de autobuses. Los ingresos se transfieren a la municipalidad, que paga a los conductores en base a su rendimiento. Regularmente, el cumplimiento del contrato por parte de los operadores privados es vigilado por inspectores municipales. La responsabilidad general del sistema de tránsito masivo corresponde a una institución municipal, URBS, que ha contratado personal calificado y ha arbitrado las disputas que surgen entre otros organismos municipales que tienen responsabilidades en materia de transporte. La ejecución del sistema ha contado con la asistencia de leyes de zonificación de cumplimiento muy estricto, así como incentivos al cumplimiento, en particular una base de datos computarizada acerca de los requisitos legales para la planificación, así como un sistema de aprobación acelerada.

### *(II) Una mejor administración interna*

Ya sea que las municipalidades conserven la responsabilidad "interna" por la provisión de los servicios o contraten dichos servicios con el sector privado o voluntario, la mayor eficiencia puede verse limitada por una débil administración interna. Las principales debilidades incluyen una deficiente planificación y presupuestación, la existencia de sistemas contables que no generan una información gerencial

adecuada, el exceso de personal, la falta de estructuras e incentivos para una carrera profesional, un deficiente sistema para asegurar el mantenimiento de la nueva infraestructura, controles ineficaces para las compras y el control de inventarios, y una selección ineficiente de inversiones. Por esta razón, el mejoramiento de las prácticas de administración constituye un importante desafío para los gobiernos locales de la región.

Sorprendentemente, el tema del desarrollo de los recursos humanos -clave para una mejor administración- ha estado ausente del debate sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina. Con frecuencia se le considera un aspecto puramente "técnico", que de alguna forma habrá de solucionarse a medida que aumente el movimiento hacia la descentralización. Sin embargo, la transferencia de nuevas competencias y recursos financieros a las municipalidades no garantizará un incremento en la eficiencia o la eficacia de los sistemas de provisión de servicios locales, si no mejoran las prácticas administrativas existentes. Por el contrario, dado el exceso de personal y la naturaleza ineficiente de las administraciones municipales, probablemente solo cree más problemas que los que logren solucionar, y corre el riesgo de desacreditar a todo el proceso de descentralización. Los gobiernos locales adolecen de cuatro importantes problemas de administración.

#### *Estilo de liderazgo unipersonal*

La administración municipal tiende a estar altamente personalizado en la figura del alcalde. Este estilo de administración se refleja en la naturaleza de facto de la estructura de organización, que guarda escasa relación con el diseño *de jure* establecido en los organigramas y en las descripciones de trabajo que los acompañan. La falta de normas y responsabilidades efectivas en materia de organización significa que la delegación funcional de autoridad no se cumple. En cambio, existe una concentración de las decisiones al nivel más alto y una correspondiente falta de decisiones en otros niveles. Los alcaldes típicamente centralizan las responsabilidades, con escasa delegación de las decisiones a los departamentos de servicios. Ello produce una confusión general en las responsabilidades operativas, que conduce a duplicaciones y desacuerdos. Debido a que la delegación de responsabilidades es limitada, en general falta un espíritu de administración empresarial. En cambio, las decisiones se adoptan en base a "órdenes" del alcalde, que con frecuencia está preocupado por las minucias de las operaciones diarias desatendiendo las actividades de administración estratégica y dirección de políticas, que, en ausencia de un plan estratégico, fluctúan ampliamente en respuesta a las presiones de intereses políticos competitivos. Ello, a su vez, genera una falta de iniciativa dentro de los departamentos funcionales, que no cuentan con planes de actividades a largo plazo.

Este estilo de administración altamente personalizado también contribuye a generar serios problemas de discontinuidad administrativa. Con frecuencia los nuevos alcaldes se embarcan en nuevos y prestigiosos proyectos y rechazan la continuación de programas iniciados por sus predecesores, simplemente con el fin de dejar su marca en el gobierno municipal. Esta falta de continuidad en la formulación de políticas entre sucesivas administraciones, que es común incluso cuando pertenecen al mismo partido político, obstaculiza la dirección estratégica en la administración municipal. Por el contrario, al hacer virtualmente imposible una detallada planificación de los gastos, ello estimula un punto de vista de muy corto plazo en el gobierno local y un enfoque de "manejo de crisis" en las decisiones diarias. Se asigna prioridad a los proyectos de "rápido rendimiento", porque éstos permiten obtener rápidos dividendos políticos estimulando la inmediata popularidad del alcalde. En un típico período de tres años en sus funciones, se estima que los alcaldes pasan el primer año tratando de comprender los problemas administrativos y municipales, el segundo año empezando a abordar estos

problemas, y el tercer año realizando la campaña electoral para su sucesor. En consecuencia, el trabajo productivo solo se reduce a uno de los tres años del mandato.

La municipalidad de Rancagua, en Chile, se transformó durante el período 1992-96, en gran medida gracias a la introducción de un estilo de administración radicalmente abierto. En el primer día de su gobierno, el nuevo alcalde se dirigió a todos los empleados municipales, invitándolos a colaborar activamente en el proceso de decisiones, y a reconocer que " todos podemos cometer errores". Contrariamente a la práctica normal, se negó a rodearse de un pequeño grupo de asesores, práctica que causa resentimiento entre el personal permanente que se considera excluido del proceso de decisiones. En cambio, se introdujo un estilo transparente de administración en equipo, que mejoró notablemente las relaciones con los sindicatos municipales. El alcalde también delegó importantes atribuciones a los doce jefes de departamento, que pasaron a ser responsables del reclutamiento de personal y que regularmente asistían a las reuniones del consejo. Los jefes de departamento también celebraron reuniones semanales regulares, lo que desarrolló una nueva confianza entre los departamentos, que tradicionalmente habían mantenido relaciones muy conflictivas. También garantizó la eficacia de las comisiones interdepartamentales que se establecieron para resolver complejos aspectos como el control del tránsito, la construcción de un nuevo vertedero y la promoción de las inversiones (Valenzuela, 1996).

#### *Inexistencia de una estructura de carrera profesional municipal*

La ausencia de un sistema adecuado de carrera constituye una notable característica de los gobiernos locales de América Latina, que los distingue de los sistemas de muchos otros países. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los estatutos administrativos y las reglamentaciones municipales contienen los ingredientes básicos de un sistema de carrera municipal, como un régimen competitivo de reclutamiento, un régimen de clasificación de cargos y un sistema de pagos y recompensas. Pero en la práctica estas disposiciones legales que garantizan un sistema de personal transparente y responsable son raramente puestas en práctica por la amplia prevalencia del clientelismo. El empleo municipal no es considerado como un factor requerido para producir un producto para la comunidad local en la provisión de servicios. Por el contrario, el empleo municipal es considerado como un producto en sí mismo: una justa recompensa por favores prestados o a prestarse. El clientelismo asegura que los sistemas de personal de los gobiernos locales sean débiles y altamente fragmentados en toda la región.

El sistema de personal está sumamente fragmentado. No existe una integración vertical entre los sistemas de personal de los gobiernos central y locales. El gobierno local tampoco está unificado horizontalmente entre municipalidades. En cambio, cada municipalidad tiene su propio sistema de personal. La falta de una integración vertical u horizontal obstaculiza notablemente la movilidad del personal de los gobiernos locales, y constituye un importante factor que impide la introducción de un sistema de carrera.

Dentro del sistema de personal de cada municipalidad, también se observa una falta de Integración, ya que los empleados se dividen en dos categorías: los que ocupan cargos de confianza y los que ocupan cargos permanentes. El personal que ocupa cargos de confianza lo hace a discreción del alcalde, y tales funcionarios deben ofrecer su renuncia cuando asume el poder un nuevo alcalde. Los cargos de

confianza por lo general incluyen a todos los funcionarios de alto nivel involucrados en el manejo de dinero y la formulación de políticas, como los jefes de departamento, así como otro tipo de personal como las secretarías privadas. La mayor parte de los cargos de confianza son desempeñados por personal con calificaciones profesionales, y relativamente pocos se encuentran entre los funcionarios permanentes. La vasta mayoría de los empleados municipales son permanentes y ocupan lo que inapropiadamente se denominan "cargos de carrera". Estos cargos por lo general tienen un grado sorprendentemente alto de estabilidad, ya sea en virtud de las leyes laborales generales o como resultado de contratos pactados con los sindicatos que representan a los trabajadores municipales. En casi todos los países la carrera municipal por lo general termina en el nivel de jefe de departamento, ya que los cargos por encima de éste son cargos de confianza.

El sistema de cargos de confianza ha sido ampliamente criticado por la discontinuidad y la falta de "memoria institucional" que crea dentro de la administración de los gobiernos locales, así como por la forma altamente visible de clientelismo de la cual deriva. No obstante, la práctica tiene algunas características positivas que con frecuencia no se tienen en cuenta.

- A diferencia de la rigidez de los nombramientos permanentes, los nombramientos a cargos de confianza son extremadamente flexibles y quienes no cumplen adecuadamente sus funciones pueden ser fácilmente despedidos por el alcalde. Aunque abiertamente no están nombrados por sus méritos, en las principales municipalidades de la región quienes ocupan los cargos de confianza deben hacerlo en forma adecuada, ya que corren el riesgo de perder el respaldo de su patrocinador.
- La rápida rotación de los funcionarios de alto nivel entre los cargos municipales de confianza y otros cargos de los sectores público y privado es cada vez más común en México, Brasil y Argentina aunque aún no lo es tanto en los países más pequeños de la región. Cuando el personal es eliminado de los puestos de confianza por los nuevos alcaldes, es reemplazado por profesionales experimentados que provienen de otras organizaciones del sector público. Esta "circulación de elites" reduce la pérdida de talento gerencial en los gobiernos locales. También tiene la ventaja de reducir la insularidad de la administración de los gobiernos locales al exponerla a ideas nuevas que provienen desde afuera.
- Las nuevas administraciones en las principales municipalidades de Brasil y México no reemplazan necesariamente a quienes ocupan cargos de confianza, y en general se solicita que continúen en sus cargos quienes ocupan cargos técnicos. Esta creciente tendencia a conservar al personal técnico de una administración a otra constituye una señal de la gradual introducción de estabilidad en el empleo para el personal profesional de alto nivel de los gobiernos locales. En la medida en que aumente la complejidad de la administración municipal, es muy probable que esta tendencia aumente.
- En algunos países existe un considerable intercambio entre dos tipos de funcionarios municipales, en el que el personal permanente de mayor nivel se "promueve" temporalmente a cargos de confianza, con el derecho de regresar a su antiguo cargo. Ello contribuye a superar la pérdida de memoria institucional asociada con el sistema de cargos de confianza, y constituye un factor de integración dentro del sistema bifurcado de personal.

El nuevo código municipal sancionado en Chile en 1992 introdujo el cargo de administrador municipal. Los candidatos para este cargo, que son seleccionados mediante competencia abierta, deben satisfacer criterios básicos en cuanto a su calificación profesional. Manteniéndose fuera del



personal permanente de la municipalidad y de los cargos de confianza del alcalde, el administrador depende directamente de éste. De acuerdo con este arreglo, el administrador tiene responsabilidades en cuanto a la administración general de la municipalidad, aunque el manejo de los intereses políticos es conservado por el alcalde. Este cargo es nuevo en América Latina, y puede compararse con el un "town manager" en los Estados Unidos o el de un "chief executive" del gobierno local en el Reino Unido, pero no existen evidencias de que este cargo haya sido creado en otros países de la región.

### *Políticas de reclutamiento y promoción no transparentes*

A pesar de las disposiciones legales que establecen un sistema de reclutamiento basado en los méritos, los vínculos familiares y políticos conservan una importante influencia en la selección de todos los cargos municipales. Los cargos vacantes raramente se anuncian y los intentos por introducir un reclutamiento mediante exámenes competitivos se han visto obstaculizados por el reclutamiento de personal "temporal" que posteriormente es transferido a cargos permanentes. Aún cuando el reclutamiento se realiza mediante competencia abierta, las consideraciones clientelísticas con frecuencia continúan desempeñando un papel en la decisión final, ocultando de esta manera la continuación de las prácticas tradicionales de clientelismo. La sutil manipulación de las prácticas basadas en el mérito con el objeto de disfrazar el clientelismo también se observa en las promociones. Por lo general, los criterios de promoción están definidos en forma rígida y se basan principalmente en la duración del servicio y las calificaciones educacionales más bien que en el rendimiento en el trabajo. Aunque en muchas municipalidades se han introducido formas elementales de evaluación del personal regular, la relación entre patrón y cliente que existe entre el funcionario que prepara la evaluación y el funcionario objeto de la misma, por lo general impide una evaluación significativa del rendimiento.

El exceso de personal constituye una importante consecuencia de las prácticas clientelistas de reclutamiento en los gobiernos locales. Incluso en las municipalidades más grandes de la región, el nivel de personal es elevado en comparación con los estándares internacionales, especialmente considerando la gama relativamente limitada de servicios que proveen en la actualidad. Los estudios recientes de municipalidades con poblaciones de más de 100.000 habitantes en Brasil y México revelan relaciones de 24 habitantes y de 100 habitantes por empleado municipal respectivamente, y las municipalidades situadas dentro de las zonas metropolitanas de Buenos Aires mostraban relaciones de 280 habitantes por empleado municipal en 1988. Chile es el único país de la región en el que se han establecido límites al nivel de personal municipal en relación con el tamaño de la población, que actualmente es de un empleado por cada 500 habitantes.

El costo salarial típicamente absorbe más del 80 por ciento de los gastos municipales totales, dejando muy poco para los costos operativos, y virtualmente nada para los gastos de capital. La norma aceptada en muchos países es que los ingresos recaudados localmente se reservan en forma exclusiva para el pago de salarios, dejando los gastos de capital dependientes enteramente de las transferencias de otros niveles superiores de gobierno. No obstante, en algunos países se ha intentado controlar el exceso de personal a través de coeficientes financieros. En Brasil, los salarios no deben exceder del 65 por ciento del total de los gastos municipales, la relación entre los niveles mínimo y máximo de salarios también

está fijada por ley, y ningún empleado puede ganar más que el alcalde. En Chile, ninguna municipalidad puede gastar más del 35 por ciento de su propio ingreso en pagos salariales (excluidos los maestros y los trabajadores de salud).

### *Programas inadecuados de capacitación*

Los actuales métodos de capacitación contribuyen muy poco a la profesionalización de los gobiernos locales. No existen órganos profesionales en los gobiernos locales (en derecho, contabilidad, ingeniería y administración) que ofrezcan calificaciones que sean reconocidas como base para el reclutamiento y la fijación de salarios. Gran parte de la capacitación municipal ha servido principalmente un propósito político como ejercicio simbólico de administración "moderna" de personal y no está integrada en los departamentos de personal, que permanecen débiles y abrumadoramente orientados hacia los aspectos relacionados con la nómina de pagos más bien que con el desarrollo del personal. Típicamente, la capacitación involucra cursos estandarizados para grupos determinados dentro de los servicios municipales (contadores, secretarías, etc.). Es muy rara la existencia de un enfoque de "desarrollo institucional" en virtud del cual el contenido de capacitación esté diseñado en respuesta a necesidades específicas de organización.

Los recursos de capacitación se han concentrado en los niveles más altos de personal, y los beneficiarios han sido abrumadoramente aquellos funcionarios designados políticamente que ocupan cargos de confianza. El contenido de la capacitación refleja las aspiraciones de carrera de ese personal de asesoramiento, que tiende a pasar solo una parte relativamente breve de su carrera dentro de los gobiernos locales. Este adiestramiento se concentra en la actualización de los participantes en aspectos intelectuales de moda, que van desde la reforma del estado a la cambiante naturaleza de la economía mundial, cuyo contenido guarda poca relación con la realidad de la administración municipal y que tiene escasa relevancia directa para el gobierno local.

En contraste, se destinan pocos recursos al adiestramiento en servicio del personal de nivel inferior y medio. En ausencia de un desarrollo de carrera y debido a que las promociones raramente se relacionan con el rendimiento real en el trabajo, con frecuencia el personal permanente de menor grado asume una actitud negativa frente a la capacitación, porque percibe que tiene un impacto marginal sobre sus posibilidades de promoción. La limitada capacitación que se lleva a cabo para estos grados generalmente es realizada por órganos de adiestramiento municipal financiados por el gobierno central, con frecuencia con el apoyo de organismos donantes extranjeros. Esta capacitación tiende a ser altamente instrumental. En general se limita a la enseñanza del derecho municipal (es decir, la forma de aplicar las normas contenidas en los códigos municipales) y en explicar los procedimientos de información al gobierno central que deben ser seguidos por los gobiernos locales, especialmente en materia de preparación de presupuestos y contabilidad municipal. Los métodos de adiestramiento son altamente tradicionales y basados en el aula, con escasa oportunidad de participación. Existe una notable ausencia de capacitación basada en la identificación y la resolución de los problemas reales que enfrentan las municipalidades, y raramente se utilizan materiales de estudios de caso derivados del funcionamiento de los gobiernos locales. En la mayor parte de los países, los instructores provienen principalmente del gobierno central, y con frecuencia han tenido poca experiencia en materia de gobiernos locales. Los cursos generalmente son muy breves, con escasa planificación y ningún seguimiento. Con frecuencia se repite una serie de cursos estandarizados en todo el país, sin variaciones que reflejen las prioridades locales.

Las iniciativas destinadas a fortalecer el gobierno local tradicionalmente han asignado el papel agente de cambio exclusivamente a instituciones de propiedad estatal en vez de organismos elegidos por las propias municipalidades. Pero como instituciones con voluntad política propia, las municipalidades aceptan mejor el asesoramiento proveniente de fuentes que ellas mismas han seleccionado o que perciben como "propias". Un ejemplo es el prestigioso instituto de capacitación municipal brasileño, el Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que ha desarrollado una acción pionera en el campo de la capacitación en materia de gobierno local desde su creación en 1952, y que se ha desarrollado como un centro de excelencia en la provisión y difusión de métodos de capacitación para las municipalidades en Brasil y en otros lugares de América Latina. A diferencia de sus contrapartes del resto de la región, el IBAM recibe muy poco financiamiento del gobierno central, y en cambio obtiene recursos de las municipalidades o vende sus servicios a determinadas municipalidades que lo solicitan. Este enfoque "de mercado" ha asegurado que su producto de capacitación refleje las necesidades que perciben las municipalidades.

## 2. Buen gobierno y responsabilidad

El buen gobierno constituye actualmente un importante tema de discusión acerca del cambiante papel de los gobiernos locales en América Latina. Ello puede medirse por la mayor preocupación acerca de la responsabilidad de los gobiernos locales, tanto frente al gobierno central como frente a los propios ciudadanos.

### *(I) Responsabilidad frente al gobierno central*

En la década pasada se ha observado un rápido incremento en el nivel de las transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, la mayoría de las cuales funciona como una asignación global o de "propósito múltiple" del gobierno central y que generalmente no están reservadas para gastos sectoriales específicos. En consecuencia, se ha incrementado notablemente la discreción municipal en la asignación de sus recursos financieros de acuerdo con las prioridades locales. La única limitación a esta discreción es el frecuente requisito de que una parte mínima de la transferencia debe gastarse en determinados servicios. El gobierno local se responsabiliza de la utilización adecuada de estos recursos transferidos.

La responsabilidad de los gobiernos locales frente al gobierno central puede fortalecerse a través del mejoramiento de las funciones de auditoría externa y la introducción de un sistema nacional de vigilancia de la provisión de servicios locales, de acuerdo con normas de ejecución convenidas a nivel nacional. En la mayor parte de los países, la supervisión financiera de los gobiernos locales está encomendada a la oficina de la Contraloría General, un prestigioso órgano que tiene sus orígenes en la tradición lusohispánica de derecho administrativo. El objetivo principal es invariablemente asegurar la legalidad de los gastos y la generación de los ingresos municipales. La ejecución municipal se evalúa solo en términos de su conformidad con el presupuesto y de la corrección financiera. Ello asume la forma de auditorías a priori y a posteriori de las cuentas municipales, en las que se controla tanto la preparación y la ejecución de los presupuestos, como la compra y la venta de activos municipales.

Esta forma de supervisión financiera es esencialmente reglamentaria, y el proceso de auditoría raramente involucra técnicas de contabilidad gerencial. Incluso en aquellos países en los cuales se ha registrado recientemente un incremento de las transferencias financieras del gobierno central - principalmente Bolivia, Chile y Colombia- la Contraloría proporciona muy pocos lineamientos en materia de prácticas gerenciales, no realiza análisis comparativos de los gastos municipales y en consecuencia ofrece escasa información sobre la eficiencia de la administración y la eficacia de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales. De manera que a pesar del rápido crecimiento de las transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, la vigilancia de los estándares actuales de provisión de servicios es aún relativamente rara en América Latina.

En general no se observa un movimiento en favor de la vigilancia nacional de los servicios "básicos" provistos por los gobiernos locales. Esta ausencia refleja el hecho de que los gobiernos nacionales de América Latina no están aún comprometidos en favor de la meta de asegurar normas universales de provisión de servicios a todos sus ciudadanos en lo que se refiere a determinados servicios públicos como la educación, la salud pública, la vivienda y el abastecimiento de agua potable urbana. En consecuencia, las transferencias financieras no incorporan un mecanismo formal para asegurar un determinado nivel de provisión del servicio en todas las municipalidades incrementando los recursos locales en las zonas que tienen una capacidad fiscal inferior al promedio. En cambio, las fórmulas de transferencia en general incluyen las consideraciones de equidad como uno más de varios factores en el sistema de ponderación global. Como resultado, a pesar de su mayor escala y de su mayor transparencia en los últimos años, las transferencias han tenido un escaso impacto en la disminución de las enormes disparidades en el nivel de la provisión de servicios entre y dentro de las municipalidades.

La administración de la educación primaria y secundaria es una responsabilidad municipalidad en Chile. Las transferencias financieras para educación efectuadas por el gobierno central a los gobiernos locales adoptan la forma de donaciones específicas para las cuales las municipalidades deben preparar cuentas separadas. Estas transferencias se basan en cuotas por capitación, sumas fijas por unidad de servicio. El sistema de donaciones específicas tiene por objeto asegurar que los servicios indistinguibles sean provistos de acuerdo con determinadas normas y a un determinado costo. La calidad de la educación se vigila a través del sistema de exámenes nacionales, denominado Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE), que anualmente vigila el rendimiento educacional en matemáticas y español de los alumnos en sus 4.600 escuelas primarias y 1.600 escuelas secundarias. El gobierno central utiliza las comprobaciones como una herramienta de administración destinada a focalizar más adecuadamente las transferencias financieras suplementarias que se efectúan a las municipalidades que se encuentran desaventajadas desde el punto de vista educacional.

## *(II) Responsabilidad frente a los ciudadanos*

Puede procurarse una mayor responsabilidad "hacia abajo" de las autoridades municipales fortaleciendo la naturaleza representativa y participatoria de la democracia local.

### *Fortalecimiento de la democracia representativa*

En los últimos años, las principales reformas electorales han fortalecido la democracia representativa al nivel local. La más importante de estas reformas incluye la elección directa de alcaldes, que ahora

constituye la norma en toda la región, y la extensión del período de sus mandatos, el requisito de que los candidatos al cargo de alcalde deben presentar un plan de acción si son elegidos, y reformas en el régimen de votación que permiten a los ciudadanos clasificar a los candidatos dentro de su mismo partido de acuerdo con sus propias preferencias y, si lo desean, seleccionar una combinación de candidatos de diferentes partidos.

Pero aún existen importantes características estructurales del sistema electoral de los gobiernos locales que no favorecen al buen gobierno. La más notable de estas características, que diferencia a América Latina del resto del mundo, es el número muy reducido de concejales, que va de un mínimo de cinco en la mayoría de los países a un máximo de solo sesenta en el caso de la municipalidad de Buenos Aires. La limitación del número de concejales ha conducido a un grave "déficit democrático" de subrepresentación política, especialmente en las municipalidades más grandes donde la proporción de ciudadanos por concejal típicamente oscila entre 20.000 y 80.000. Estas cifras son extremadamente elevadas en comparación con los estándares internacionales. Las municipalidades europeas y norteamericanas tienen una proporción mucho menor de ciudadanos por concejal (Francia, 110; Suecia, 270; Alemania, 400; Estados Unidos, 490; España 602; Japón, 1.600; Reino Unido, 1.800). El número muy reducido de concejales en las grandes ciudades de América Latina, cuando se combina con el sistema de elegir concejales sin representación específica, de acuerdo con el sistema de representación proporcional de d'Hondt, se reduce notablemente la responsabilidad de los funcionarios elegidos frente a los ciudadanos locales. La única excepción es Panamá, donde se practica un sistema basado en distritos electorales submunicipales, y Venezuela, donde la reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual las dos terceras partes de los concejales son elegidos en base a los distritos y la tercera parte restante de acuerdo con listas partidarias. A pesar del acalorado debate acerca de los méritos de los distritos electorales locales, notablemente en Colombia, no han habido reformas adicionales en este sentido en el hemisferio (Nickson, 1995, página 64-68).

La democracia representativa también puede fortalecerse al nivel local eliminando el desequilibrio de poder entre el poder ejecutivo y la legislatura municipales. En la mayor parte de los países, el poder del alcalde es muy superior al del consejo, independientemente de la división formal de responsabilidades establecida por la legislación municipal. El consejo municipal tiene dos importantes funciones: ratificar los estatutos municipales (ordenanzas) y los reglamentos administrativos internos, con frecuencia a iniciativa del alcalde, y supervisar la administración municipal bajo la autoridad ejecutiva del mismo. El consejo debe aprobar las principales decisiones financieras propuestas por el alcalde, como el presupuesto anual y el programa de gastos, y los nuevos impuestos locales. En la práctica, sin embargo, el control legislativo sobre los aspectos financieros se ve notablemente limitado por la ausencia, excepto en las principales municipalidades brasileñas, de apoyo técnico para asesorar al consejo. Con frecuencia el debate se restringe a la consideración de la legalidad de las propuestas presupuestarias.

En muchas municipalidades, el poder de la legislatura es tan débil que la actividad del consejo con frecuencia se limita a aspectos triviales, mientras que los aspectos estratégicos relacionados con la municipalidad quedan exclusivamente en manos del alcalde. Ello ha contribuido a la imagen pública relativamente deficiente de los concejales municipales en comparación con la del alcalde. La relación desigual de poder que existe entre el ejecutivo y la legislatura se refleja en el comportamiento de los concejales. En vista de la relativa debilidad del consejo y de la prevalencia del clientelismo, el poder de los concejales con frecuencia deriva principalmente de su papel como intermediarios entre el alcalde y los grupos de poder. Su prestigio depende de su capacidad para canalizar los intereses de tales grupos y de su capacidad para obtener favores del alcalde.

En marzo de 1990, la elección de la coalición del Frente Amplio en la municipalidad de Montevideo condujo a una importante iniciativa en materia de participación ciudadana. La desconcentración administrativa de los servicios municipales se llevó a cabo mediante la creación de 18 oficinas vecinales, conocidas como "centros comunales zonales (CCZ)", cada una de las cuales contaba con un coordinador zonas designado por el alcalde. De los 10.000 empleados de la Intendencia Municipal de Montevideo, una décima parte trabaja ahora desde las CCZ. Las funciones que han sido desconcentradas a nivel zonas incluyen el mantenimiento del alumbrado público, las guarderías infantiles, el abastecimiento de leche a las escuelas primarias, y los parques y jardines. Debido a problemas de organización, el barrido de las calles aún no ha sido desconcentrado. Después de un amplio proceso de consultas, a través de "Montevideo en Foro 1" en julio de 1993, el consejo departamental aprobó una medida radical destinada a establecer órganos ejecutivos y legislativos consultivos al nivel submunicipal. En cada zona se designaron comisiones delegadas, cuya composición política refleja la del consejo departamental (es decir, tres miembros de la coalición gobernante, y uno de cada uno de los partidos de oposición). También hay 18 consejos vecinales elegidos directamente, integrados por 25 a 40 personas. En la jurisdicción de la Intendencia Municipal de Montevideo existen actualmente 92 concejales vecinales. En diciembre de 1994 el Frente Amplio fue reelegido por otro período de cinco años. En septiembre de 1996 la Intendencia Municipal de Montevideo llevó a cabo una segunda consulta pública, "Montevideo Foro 11", en todas las zonas, que culminó en una reunión de toda la ciudad que se realizó el 12 de octubre, en la cual se transmitieron las demandas vecinales sobre la planificación del desarrollo de la ciudad para el siglo XXI. Los temas abarcaron política social, vivienda y medio ambiente, y servicios públicos. El programa de descentralización submunicipal que se lleva a cabo en Montevideo desde 1990 es el más amplio de América Latina. Si bien aún es restringido el número de servicios que se han desconcentrado al nivel vecinal, las nuevas oficinas vecinales y las comisiones vecinales han impulsado la participación ciudadana en el gobierno local en una escala desconocida en otras partes del hemisferio, quizá con la excepción de Brasil.

### *Fortalecimiento de la democracia participativa*

Después del surgimiento de la organización comunitaria en oposición a los regímenes militares durante los años 80, los gobiernos civiles recién establecidos en la región consideraron inicialmente a la participación ciudadana como un ingrediente esencial para el fortalecimiento de las perspectivas de la democracia a largo plazo a través de mecanismos de diálogo y de formación de consenso al nivel municipal. Los esfuerzos del gobierno central por estimular la participación ciudadana se llevaron a cabo principalmente a través de revisiones en la legislación de los gobiernos locales que estimulaban a las municipalidades a otorgar reconocimiento oficial a las organizaciones comunitarias, realizar referendums y plebiscitos locales, y aceptar las iniciativas locales. En muchos países también se obligó a las municipalidades a realizar consultas directamente con las organizaciones ciudadanas y con el público en general a través de reuniones públicas periódicas, cabildos abiertos.

Pero en los años 90 comenzó a surgir una brecha entre la retórica y la realidad de la participación ciudadana en los gobiernos locales latinoamericanos y por lo general el nivel real de participación no es superior al que puede encontrarse en otras regiones del mundo con niveles de vida comparables. La falta de continuidad se convirtió en una característica notable de las iniciativas de participación ciudadana. Con frecuencia, la movilización se basó en d emanadas específicas, y una vez que estas fueron satisfechas, la participación tendió a disminuir. En muchos países, la transferencia de activistas locales de las ONG que pasaron a ocupar posiciones en el gobierno, en muchos casos al nivel municipal, provocó una crisis de liderazgo y de dirección en las organizaciones comunitarios.

La mayor parte de los ejemplos de participación ciudadana parecen haber tenido lugar a iniciativa personal del alcalde, cuyo papel de facilitador mostraba muchas deficiencias. Este papel fomentaba una red de relaciones individuales entre los dirigentes vecinales y el alcalde, marginando en el proceso a los concejales y a la mayor parte de los miembros de los grupos comunitarios. En muy pocos casos tales iniciativas se institucionalizaron, a raíz de que no se modificaron los procesos administrativos y de toma de decisiones. La extrema dependencia con respecto al apoyo político desde arriba hizo que su continuidad resultara sumamente problemática. Como dependían de la buena voluntad del alcalde, la prohibición de la reelección de los alcaldes en muchos países significaba que con frecuencia las iniciativas se interrumpían al desaparecer ese apoyo. De igual forma, a pesar del poder de convocar plebiscitos y referendums y de celebrar cabildos abiertos, estos mecanismos -vocales- de participación ciudadana han sido raramente utilizados en la práctica.

Sin embargo, en las ciudades más grandes la democratización trajo consigo la introducción de nuevos mecanismos de consulta ciudadana en la formulación de políticas nivel submunicipal. Las juntas administrativas locales creadas en Colombia en 1986, la red de juntas locales creada en la Municipalidad de Sao Paulo a fines de los años 80, y los consejos vecinales establecidos en Montevideo en 1993, constituyen notables ejemplos de estos mecanismos. Con frecuencia, tales mecanismos adoptaron la forma de iniciativas políticas destinadas a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas de los gobiernos locales pero, con la notable excepción del presupuesto participativo- en la municipalidad de Porto Alegre, Brasil, la mayor parte de estas iniciativas estuvo motivada principalmente por consideraciones gerenciales. Como tales, procuraron asegurar una prestación más efectiva de servicios municipales a través de estructuras desconcentradas. Por lo general, el papel de las comisiones submunicipales se limitaba al asesoramiento, con limitadas atribuciones para formular políticas, y raramente operaban con un presupuesto propio.

El proceso de descentralización que está llevándose a cabo en Bolivia desde mediados de 1994 proporciona un importante modelo de participación comunitaria en el Gobierno Local. Hasta entonces, Bolivia era el único país de América latina en el que la mayor parte del país no contaba con un sistema de gobiernos locales. Ello afectaba principalmente a las zonas rurales, en las que, en consecuencia, la mayor parte de la población indígena pobre carecía de voz en el nivel local. La falta de servicios básicos en tales zonas era un reflejo de esta falta de representación política. La Ley de Participación Popular de junio de 1994 extendió el gobierno local en todo el país, transfirió a los gobiernos locales nuevas responsabilidades en materia de mantenimiento y construcción de infraestructura educacional y de salud, y proporcionó a las municipalidades financiamiento adecuado a través de un mecanismo transparente para compartir recursos con el gobierno central. La ley también otorgaba reconocimiento oficial a las organizaciones comunitarias tradicionales, conocidas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Para mediados de 1996, se habían reconocido 13,000 OTB, de las cuales 10,400 eran comunidades campesinas. De acuerdo con el nuevo sistema, las OTB han adquirido un significativo papel de supervisión en el gobierno local, característica que es única en América Latina. Cada municipalidad cuenta con un Comité de Vigilancia integrado normalmente por siete personas. Estas personas son elegidas por la OTB, y su función es vigilar la utilización de los recursos transferidos desde el gobierno central. El nuevo sistema también está afectando la composición social de los funcionarios elegidos localmente. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, en las elecciones municipales de diciembre de 1995 las primeras celebradas desde la promulgación de la nueva ley 430 de los 1.600 concejales municipales elegidos eran indígenas o campesinos. Las nuevas reformas han encontrado algunos problemas. No existe una definición clara acerca de las atribuciones de los comités de vigilancia y los consejos municipales, y los alegatos de uso indebido de fondos pueden interrumpir las transferencias del gobierno central a las municipalidades. A pesar de estos problemas iniciales, existe un abrumador consenso político acerca de estas reformas.





**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACIÓN  
DE SERVICIOS URBANOS**

*Richard Batley*

*Director, Grupo de Administración del Desarrollo, Universidad de Birmingham*

Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

## I. Papel del sector público y del sector privado

En diferentes países se resuelve de diferente manera la cuestión de asignar al sector público o al sector privado la responsabilidad de prestar determinados servicios urbanos, pero en la mayoría de ellos existe cierta presión hacia una mayor participación de la iniciativa privada. Pueden identificarse tres procesos que incrementan la intervención del sector privado:

- **La privatización planificada**, en la cual el gobierno toma la decisión de vender activos, otorgar en concesión toda la operación o subcontratar determinados aspectos de ella;
- **La privatización pragmática**, en la cual se toma la decisión inicial de hacer participar al sector privado debido a la necesidad o a la conveniencia administrativa que puede dar lugar a un compromiso cada vez más fuerte;
- **La privatización informal o no intencionada**, en la cual la deficiencia de los servicios públicos hace que las empresas privadas, las comunidades o las unidades familiares intervengan para resolverlas.

América Latina se ha mantenido a la delantera en los tres procesos de privatización. La privatización planificada se ha aplicado sobre todo en las actividades más manifiestamente "productivas" que estaban en manos de empresas estatales (comercio, industria, comercialización de productos agrícolas) y en los servicios de infraestructura (telecomunicaciones, generación de electricidad, distribución de gas, puertos, ferrocarriles y abastecimiento de agua) (Banco Mundial, 1994, pág. 64). Esto ha ocurrido principalmente en los países más ricos con sectores privados fuertes -Chile, México, Argentina, Colombia- y en países de otras regiones, como Turquía, Corea, Malasia y Tailandia. Con frecuencia, su origen se atribuye a razones pragmáticas -**crisis fiscal**, endeudamiento, la presión de los donantes y último recurso político- y recién posteriormente dan lugar a programas planificados. En consecuencia, cuando se ha puesto en práctica este tipo de privatización, a menudo ha sido con una preparación deficiente, una legislación normativa inadecuada y poca capacidad de supervisión por parte del gobierno. Se reconoce actualmente que este tipo de situaciones ha generado problemas, por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones de Argentina.

La "privatización informal", en la que las empresas y unidades familiares encuentran sus propias soluciones de mercado en respuesta al deterioro de la calidad de los servicios públicos, puede ser más común en los países más pobres, sobre todo en la esfera de los servicios personales esenciales (transporte, educación, salud) e infraestructura básica (agua y energía).

Los servicios urbanos "no productivos" que más probablemente entrañen alguna medida de participación del sector privado son transporte, administración mercantil, educación, vivienda, recolección de basura, parques y jardines; en América Latina también es común la subcontratación de las obras públicas. Casi en todas partes, las obras de urbanización se efectúan en sociedad entre el gobierno y empresarios privados. Por lo general, las comunidades participan en el mejoramiento de los asentamientos y en las obras locales.

Son varios los argumentos en favor de la propiedad privada y de los procesos del mercado, pero esencialmente llegan a la conclusión de que es más probable que el mercado produzca bienes y servicios eficientemente y según las prioridades de los consumidores. Desde esta óptica, cabría suponer que el gobierno deberá intervenir sólo en circunstancias excepcionales, las que pueden agruparse en

tres categorías: cuando, por sus atributos, el servicio es en sí un "bien público", cuando el mercado no está en condiciones de prestar los servicios de manera eficiente, y cuando el gobierno, por razones de asistencia social generalmente aceptadas, deba asegurar un acceso equitativo a los servicios. Estos argumentos no pueden aplicarse de manera rígida sin tener en cuenta las circunstancias y prioridades locales, pero constituyen una base útil para considerar la justificación de la intervención del sector público y la forma apropiada de relación entre el sector público y el sector privado para la prestación de un determinado servicio.

## 2. Mecanismos organizacionales entre el sector público y el sector privado

Aún cuando se justifique la intervención, el gobierno no tiene que asumir la responsabilidad directa de la producción o prestación de los servicios. Puede asegurar las condiciones en las cuales se presten ciertos servicios sin participar directamente. Esto significa que el gobierno podrá asumir las responsabilidades "indirectas" de asegurar que se preste el servicio (fijación de normas, asignación de financiamiento, planeamiento, coordinación y supervisión) en tanto deja la producción y la prestación directa del servicio en manos del sector privado. Estas funciones directas e indirectas pueden combinarse en muchos mecanismos de organización diferentes que pueden ser más o menos adecuados a determinados servicios y en determinadas coyunturas en los países. La investigación sobre los servicios urbanos indica que existen por lo menos siete tipos principales de mecanismos organizacionales, en los que se combinan los sectores público, privado y comunitario de diferentes maneras. Si de lo que se trata es de incrementar la participación del sector privado y de la comunidad, los mecanismos son:

- **Prestación estatal pura u otras formas de prestación pública de servicios** (por ejemplo, por parte de la comunidad): Cabría prever estos mecanismos en el caso de servicios con las características más claras de "bien público" (p. ej., el alcantarillado o la eliminación de desechos sólidos) pero son mucho más frecuentes de lo que se piensa -por ejemplo, el abastecimiento de agua, la recolección de basura y la educación primaria, servicios que podrían prestarse en forma privada, siguen estando en México casi exclusivamente en manos del sector público.
- **Diferentes formas de contratación** en las que el gobierno retiene la responsabilidad de la prestación de servicios pero transfiere determinadas funciones al sector privado o a grupos comunitarios. En todo el continente es muy común la contratación a corto plazo de obras de construcción. Los casos más comunes de contratos de administración a largo plazo (hasta cinco años) se refieren a la contratación de la recolección de residuos sólidos y de limpieza de la ciudad a empresas privadas por parte de entidades municipales, por ejemplo, en Brasil, Argentina, Bolivia y Perú, -a veces con el objetivo social de favorecer a la microempresa, como en Bolivia. Se celebran asimismo otros contratos a largo plazo, pero no son tan frecuentes, por ejemplo: la adjudicación de contratos de servicio por parte del municipio de Recife (Brasil) para el mantenimiento de calles, o del municipio de Campeche (México) para la instalación y operación de sistemas de nómina computarizados; el pago de impuestos a través de los bancos (Brasil) o de las facturas de consumo de agua en los supermercados (Hermosillo, México).
- **Arrendamiento, concesión, franquicia y licencia**, sobre todo de monopolios, pero no exclusivamente; son mecanismos por medio de los cuales el gobierno transfiere la responsabilidad a largo plazo (entre 10 y 30 años) de la producción y prestación del servicio al sector privado, en tanto retiene la función de control. Estos mecanismos están proliferando, sobre todo en el caso de los servicios públicos en los que grandes empresas estadounidenses, europeas y chilenas son las

nuevas adjudicatarias de contratos para prestar servicios de telecomunicaciones y abastecer agua, electricidad y gas en los países más ricos que están en proceso de privatización, como México, Brasil, Argentina y Chile. La eficacia de estos acuerdos a largo plazo depende sobremanera de la competencia y preparación del gobierno (i) en la elaboración y supervisión de los contratos y (ii) en el establecimiento de un marco jurídico adecuado de regulación que contemple el interés público.

- **Competencia autorizada o regulada** entre los productores o prestadores del servicio. Cuando existen condiciones de competencia en el mercado, el gobierno puede tratar de adjudicar una concesión sólo a los prestadores privados a efectos de asegurar normas mínimas o de restringir la competencia cuando exista un interés público. El caso típico en casi todas las ciudades de América Latina es el transporte por medio de autobuses y taxis. Existen muchos otros casos en los que el gobierno otorga la concesión a prestadores privados pero no abandona su participación como proveedor directo. Esto ocurre particularmente en los casos de "bienes de interés social" (como la educación primaria y la salud) en los que existe un compromiso político de otorgar acceso equitativo y el gobierno procura garantizarlo ofreciendo el servicio en competencia con prestadores privados autorizados.
- **Asociaciones entre prestadores públicos y privados:** las entidades públicas y privadas pueden actuar independientemente pero complementándose entre sí, trabajando en paralelo en lugar de dividir las funciones jerárquicamente. Este tipo de participación tiene lugar sobre todo cuando existe una fuerte posibilidad de que la participación del gobierno genere oportunidades para la inversión privada, sobre todo en el sector urbano en la adquisición de terrenos y en las obras de urbanización. Esta práctica es común en América Latina, pero ha sido formalizada de diferentes maneras. En Brasil son comunes las empresas de "economía mixta" en las que gobiernos, municipios y empresas privadas tienen participación accionarla; en México (p. ej., Hermosillo) existen otras tres formas que son de interés:
  - I) Fideicomisos, que combinan recursos públicos y privados para cofinanciar proyectos con objetivos lucrativos o sin fines de lucro. (Puede haber cierta similitud con FRNDETER, de Colombia, excepto que en este caso colaboran entidades financieras públicas y privadas).
  - II) Empresas conjuntas, en las que se aprovechan las diferentes ventajas y capacidades del sector público y privado para lograr un propósito compartido de desarrollo urbano. En este caso hay una asociación de funciones (por ejemplo, el desarrollo de infraestructura por parte del sector público y la construcción de viviendas por parte del sector privado) en lugar de combinar los recursos financieros en un fondo común.
  - III) Planificación conjunta de inversiones en entidades estatales de planeamiento, donde diferentes niveles de gobierno coordinan planes con empresas privadas, en una forma muy similar a los "*contrats de plan*" franceses.
- **Empresas conjuntas con beneficiarios:** Además de los procesos normales de influencia sobre la toma de decisiones a través de la representación política, los beneficiarios o usuarios pueden estar directamente involucrados en la administración de los servicios públicos. Esto ocurre, con más probabilidad, cuando los servicios operan a nivel del vecindario, los beneficios son colectivos y no han gran rivalidad entre los beneficiarios; los casos típicos en América Latina, pero sobre todo en Perú, son la planificación y las contribuciones comunitarias en efectivo o en mano de obra para los proyectos gubernamentales de mejoramiento de los asentamientos humanos. A un nivel más amplio, algunos municipios de Brasil (como Puerto Alegre) han contado con la participación de la ciudadanía en la formulación de los presupuestos locales y prioridades de política mediante consultas en los barrios. Por otra parte, también puede aprovecharse el interés de usuarios individuales para la prestación de servicios públicos locales; en Curitiba, los ciudadanos que recogen

basura en zonas donde el servicio municipal no llega con facilidad, reciben a cambio alimentos o pasajes de autobús.

- **Respaldo estatal del consumo y abastecimiento privados:** La necesidad puede transformarse en una demanda de mercado si el gobierno presta su apoyo a los usuarios o adquirentes de bienes y servicios privados. La manera más obvia de hacerlo es mediante el respaldo financiero en forma de subsidios a los proveedores; alternatively, pueden entregarse pagos en efectivo, cupones y préstamos baratos a los consumidores de menores recursos. En principio, ésta sería una manera de localizar los beneficios en los más necesitados sin incurrir en el gasto de prestar todo un servicio de manera pública. El respaldo del gobierno a los consumidores y proveedores de materiales de construcción y para la vivienda ha sido común en América Latina desde que los gobiernos han dejado de proporcionar directamente viviendas populares. En los años ochenta, el gobierno de Chile introdujo subsidios al consumo de educación privada otorgando donaciones para edificios, mantenimiento y salarios del personal docente. De los bonos se ha hablado mucho y se les ha utilizado poco como instrumento para elevar el poder adquisitivo, en parte porque es difícil asegurar que los emplee la población escogida como meta. Otra manera de fortalecer la posición de los consumidores en el mercado sin subsidios, es facilitar las opciones dándoles mejor información acerca de los proveedores; esto reviste particular importancia en el caso de los servicios profesionales, respecto a los cuales los consumidores no están en condiciones de juzgar la calidad ni el costo. En Bogotá se ocupan de este servicio organizaciones de derechos jurídicos.

### 3. Desempeño

Dada la gran experiencia que se ha acumulado en América Latina en materia de participación del sector privado en la prestación de servicios, es sorprendente constatar qué poca investigación se ha realizado y qué poca experiencia se comparte. El sector sobre el cual se han efectuado la mayoría de los estudios es el de la recolección de residuos sólidos, sobre todo por Carl Bartone para el Banco Mundial; el Programa de Gestión Urbana 1996 de la CNUAH/PNUD ha tratado de efectuar comparaciones a nivel más amplio. Pero es indudable que al BID le compete fomentar más intercambio de experiencias e investigación práctica.

La suposición de que la participación del sector privado eleva el nivel de eficiencia cuenta con cierto respaldo de la investigación realizada. Cuando se ha efectuado una comparación directa entre servicios que compiten en la misma ciudad, por lo general se ha encontrado que es mejor el desempeño del sector privado. Esto es más evidente en sectores como la educación, los servicios auxiliares de salud y la recolección de residuos sólidos, en los que es posible la competencia entre prestadores privados de servicio y entre el sector público y el sector privado. La investigación sobre el manejo de los desechos sólidos emprendida por el Grupo de Administración para el Desarrollo (DAG) en México y Brasil, por Bartone para el Banco Mundial en Argentina, Chile y Brasil, y por otros en Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña parece indicar que existe una mayor eficiencia por parte de los contratistas privados.

Sin embargo, el estudio sobre desechos sólidos del Development Administration Group, Universal de Birmingham, DAG (Batley 1996) determinó que no era posible llegar a la conclusión definitiva de que la contratación privada aporta mayor eficiencia general. En los casos en los que compiten empresas públicas y privadas, el "mejor desempeño" de los empresarios privados se debe por lo menos en parte, al hecho de que se les adjudicaron los sectores más fáciles del mercado. Además, ciertos efectos de la privatización incrementaban los costos de sector público: la necesidad de dirigir a los contratistas privados y de mantener una capacidad de reserva en caso de interrupción de los servicios, así como la

incapacidad de despedir personal pese a la privatización. Estos efectos más amplios (o costos indirectos) generalmente no se tienen en cuenta en las comparaciones. Será interesante observar si el programa boliviano GARSU ha podido reducir los costos 'indirectos de la privatización tras haber puesto empresas públicas racionalizadas a cargo de la gestión de los contratos privados.

El crecimiento de la educación privada en América Latina es, sobre todo, una cuestión de privatización no planificada "incremental": a medida que se fue contrayendo el financiamiento de los sistemas públicos, las escuelas privadas han cobrado más importancia. En el estudio del DAG se encontró que cuando la educación primaria privada coexistía con la educación pública, era más eficaz y correspondía a las preferencias de los padres, pero era menos eficiente en el uso de los recursos (una "eficiencia perversa", el aspecto negativo de un mejor financiamiento). Esto es, por supuesto, fácilmente explicable por el hecho de que las escuelas privadas captan más recursos y probablemente niños más fáciles de educar que sus "competidoras" públicas. En países como México (y Malasia, en Asia sudoriental), donde existe un sector privado muy reducido y una fuerte tradición de contar con un sistema educativo nacional muy integrado, el sistema público tuvo un desempeño tan bueno como cualquier sistema parcialmente privado de otras partes del mundo. Se desprende como conclusión, entonces, que el sector privado es el recurso de aquellos padres que tienen los medios para pagarlo cuando la educación pública es deficiente, pero no que intrínsecamente produzca mejores resultados.

En muchos países de ingresos medianos del mundo (en América Latina, Argentina, Chile, México y en, cierta medida, Brasil) están cobrando importancia los acuerdos de arrendamiento y concesión de los servicios públicos, como abastecimiento de electricidad, gas, agua y alcantarillado. A menudo, las empresas europeas (y chilenas) obtienen un papel preponderante en la concesión junto con socios locales. En los estudios del Banco Mundial (1994) se ha llegado a la conclusión de que es probable que esos acuerdos eleven la eficiencia y la calidad del servicio debido a la competencia por los contratos, la separación contractual de las funciones de proveedor directo e indirecto y la autonomía de las empresas dado que sus operaciones no están sujetas al control directo del gobierno. Por otra parte, estas características de organización de los arrendamientos y concesiones también pueden generar problemas de responsabilización e ineficiencia: la capacidad del gobierno para supervisar la inversión de las empresas privadas, los niveles tarifarios y la planificación puede ser débil, y las transacciones entre el gobierno y los proveedores privados del servicio pueden elevar los costos. La coordinación y el desempeño eficiente de la función de supervisión se vuelve crucial: "la participación del sector privado no garantiza por sí misma la eficiencia; es crucial el papel de la entidad de supervisión" (Triche 1990). Sin embargo, se trata de un difícil equilibrio: una regulación insuficiente puede dar lugar a ineficiencias, pero lo mismo puede ocurrir con una regulación excesivamente detallada (que se enfrenta a las fuerzas del mercado). Este equilibrio puede ser particularmente difícil de lograr y mantener en el contexto de los países en desarrollo (Nickson 1995).

Donahue (1989) ha examinado las conclusiones de siete estudios en los que se comparan los sistemas de abastecimiento de agua públicos y plenamente privatizados en los Estados Unidos: en cuatro se llega a la conclusión de que el régimen de propiedad no representaba diferencia alguna en cuanto a la eficiencia en función de los costos, y en tres se determinó que los sistemas públicos eran más eficientes. En el estudio del DAG se señala también que el régimen de propiedad no es tan importante para el abastecimiento eficiente de agua: lo importante es que los gerentes (públicos o privados) de los servicios de abastecimiento de agua tengan un alto grado de autonomía operacional y respaldo político en la captación de ingresos y en la inversión. La empresa de abastecimiento de agua de Santiago, EMOS, era famosa por su eficiencia, eficacia y recuperación de costos con subsidios selectivos, incluso

antes de su plena privatización; contaba con una gerencia fuerte y libertad para subcontratar operaciones mientras mantenía la propiedad y el control en manos del sector público.

Las ventajas parecen estar en contra de la plena privatización de la propiedad de los servicios urbanos esenciales y en favor de la participación contractual del sector privado -la subcontratación a corto plazo de obras y servicios, y la adjudicación de contratos, arrendamientos, franquicias y concesiones de administración a largo plazo. En mayor o menor grado:

- Incrementan la competencia, crean una tensión saludable entre las entidades públicas como adquirentes de servicios y las empresas privadas como proveedoras, liberan a los gerentes de los servicios del control burocrático o político, y pueden proporcionar más opciones a los consumidores.
- Evitan la pérdida de control gubernamental, los riesgos de una completa dependencia en el sector privado que puede fracasar y las desigualdades a las que puede dar la plena privatización.

No obstante, en la práctica puede ser difícil que una administración pública deficiente encare las nuevas funciones que se desprenden de estas privatizaciones parciales: establecimiento de marcos de política amplios, gestión de contratos, regulación de contratistas y monopolios, financiamiento y respaldo a productores y consumidores. Éstas tienden a ser tareas más complejas, y a menudo requieren una "proximidad" precaria a las empresas privadas.

#### **4. Alternativas dentro del sector público**

Hemos sostenido que la clave para mejorar el desempeño no reside en que los servicios urbanos sean públicos o privados, sino que haya una competencia entre los proveedores, una tensión entre los adquirentes y proveedores de servicios, alternativas para los consumidores y responsabilidad gerencial. Algunas de estas ventajas pueden lograrse a través de la contratación de funciones y servicios al sector privado (o a las comunidades). No obstante, también hemos sostenido que puede existir el riesgo de la incapacidad de los gobiernos para gestionar los contratos y regular los proveedores privados. Cabe cuestionarse si pueden importarse algunas de las ventajas, sin los riesgos, de la participación privada en la gestión del sector público a través de la introducción de competencia, opciones para los consumidores, administración descentralizada y control civil de la burocracia.

##### *Importación de la competencia en la gestión de los servicios públicos*

Puede inyectarse competencia modificando el entorno externo en los que operan los órganos públicos eliminando el monopolio seguro. Puede haber competencia entre entidades públicas y privadas para recibir la adjudicación de contratos, o una división del territorio físico de una ciudad entre distintos prestadores de servicios públicos (o públicos y privados). De otra manera, puede compararse el desempeño con otros prestadores de servicios de otras ciudades, incluso sin competencia directa, mediante comparaciones auditadas del desempeño y la publicación de los resultados.

##### *Más opciones y control de los consumidores*

Incluso dentro de un servicio público, pueden efectuarse cambios internos para fortalecer el control de los consumidores y exponer al prestador del servicio a condiciones de pseudomercado. Esto puede



hacerse ya sea introduciendo elementos de transacciones en efectivo entre consumidores y proveedores a través de:

- cargos por los servicios, dando a los consumidores una base de demanda más fuerte,
- "mercados internos" dentro de los servicios públicos (donde los proveedores públicos compitan por el presupuesto según su éxito en la captación de "clientes") para introducir un elemento de competencia por la atención de los consumidores.

o fortaleciendo los derechos de los consumidores a través de:

- declaraciones de derechos de ciudadanos o consumidores, aclarando de esa forma las expectativas legítimas de los proveedores de servicio,
- órganos regulatorios para vigilar el desempeño de los proveedores.

### *Administración descentralizada*

Si se encuentran formas más descentralizadas de administración en el sector público, podrán reproducirse algunas de las ventajas de las empresas privadas, liberando a los gerentes de largas cadenas de mando. Las organizaciones que tienen sus propios ingresos y competencia para formular sus presupuestos y prioridades tienen más probabilidades de formular políticas coherentes, ser líderes, preocuparse por la calidad del desempeño, e instilar disciplina y motivación en el personal. En esta situación, la responsabilidad del éxito y el fracaso puede identificarse más fácilmente con individuos o equipos de trabajo específicos. Esto permite introducir contratos de pago y empleo vinculados al desempeño, lo que fortalecerá la orientación empresarial del sector público y mejorará el control administrativo. No obstante, la administración descentralizada entraña ciertos riesgos en el sector público cuando los mecanismos de responsabilización son deficientes. En ausencia del control político, los intereses gerenciales y profesionales pueden cobrar demasiada fuerza en perjuicio del interés público y de los consumidores.

### *Fortalecimiento de la respuesta burocrática a las exigencias ciudadanos*

Uno de los argumentos en favor de la privatización es que da más alternativas a los consumidores y mejora la respuesta de los productores. Hay diferentes maneras de lograr esto sin introducir mecanismos de mercado ni enfoques de gestión del sector privado en el sector público. Depende de que los grupos comunitarios o ciudadanos tengan más voz en la prestación de los servicios. Para ello, la comunidad deberá participar en la *producción* de servicios, respaldando la ejecución de los proyectos gubernamentales o mediante el respaldo del gobierno a los proyectos locales, y en las decisiones acerca de la *prestación*, es decir, qué servicios deben prestarse y de qué manera. En el extremo más político del espectro, los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones en torno a las prioridades mediante la democracia representativa o directa y mediante consultas. En varios países de América Latina se están llevando actualmente (Brasil) o se han llevado a cabo (Chile, Perú, Nicaragua) algunos experimentos radicales de este tipo. No obstante, en la práctica, la participación está más bien restringida a los grupos elitistas.

En todo país existe un conjunto básico de actividades dentro del dominio público donde tienen que aplicarse otros principios que no son los del mercado ni los de la gestión del sector privado. Además, un sector privado eficaz depende de la existencia de un marco de reglas y garantías que sólo el sector público puede otorgar. Qué sector debe encargarse de qué actividad es cuestión de análisis en cada

caso en particular, teniendo en cuenta las características del servicio, la madurez del sector privado y la capacidad de la administración pública.



## **FINANCIACIÓN DE LAS CIUDADES**

*Kenneth Davey*  
*Development Administration Group, University of Birmingham*

Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

## I. Introducció

Todos los recursos financieros que se utilizan para los servicios públicos provienen en última instancia de los bolsillos del sector privado. Lo que es diferente es el método de recaudación. Los recursos privados, ya sean provengan de las empresas, comunidades o personas, se utilizan para los servicios públicos en cuatro formas:

- Por medio de tarifas de consumo de servicios específicos, tales como electricidad, agua o transporte público, los cuales pueden ser provistos por empresarios del sector público o privado;
- Por medio de impuestos que establecen los gobiernos centrales o locales, los cuales deben pagarse sin tener en consideración el nivel de uso del servicio público por parte de los consumidores;
- Por medio del financiamiento directo, o
- Por medio de préstamos de recursos a los proveedores de servicios mediante depósitos bancarios, o de compras de bonos y acciones.

Todos estos métodos logran el mismo fin, el reciclado de recursos privados para el consumo privado de servicios, pero los métodos difieren considerablemente en cuanto al efecto que tienen sobre:

- Las dificultades administrativas y políticas de movilizar recursos;
- La equidad en dos formas:
  - I) Equidad de beneficio, por ejemplo, cuál es la relación que existe entre lo que pagan los individuos por los servicios y los beneficios que reciben,
  - II) Equidad social, por ejemplo, la capacidad de las personas más pobres de tener acceso a los servicios que se consideran como necesidades humanas básicas;
- Eficiencia, igualmente de dos formas:
  - I) eficiencia distributiva, por ejemplo el uso de los recursos de la manera más beneficiosa,
  - II) eficiencia productiva, por ejemplo la provisión de servicios por los métodos menos costosos.

## 2. Cobro por servicios

Tanto la teoría como la práctica apoyan el cobro de tarifas completas para los servicios en los que puede medirse el consumo individual. Los servicios públicos -electricidad, gas, agua, alcantarillado, telecomunicaciones y transporte público- son los ejemplos más obvios. La investigación internacional de corte transversal en seis países, incluidos Brasil y México, muestra una relación directa entre la cobertura y la calidad del suministro de agua, y la proporción de los costos que se pagan por tarifas de consumo en vez de subsidios (Davey, 1996). Generalmente un elevado nivel de tarifas proporciona mayores recursos, relaciona el financiamiento con las preferencias individuales de los consumidores e impone costos a quienes se benefician. En lo que respecta a los servicios de agua potable y transporte escolar, que constituyen necesidades básicas, existen argumentos de equidad social que abogan en favor de la reducción del costo de estos servicios para los grupos de bajos ingresos, pero debe localizarse cualquier subsidio adicional (a través de tarifas diferenciales) y el costo del subsidio debe hacerse preferentemente dentro del servicio que a través de un subsidio externo.

Estos argumentos respaldan la insistencia generalizada de los donantes en el sentido de que las nuevas inversiones deben estar acompañadas de medidas que mejoren el costo directo de recuperación. Al respecto, se han aprendido algunas enseñanzas prácticas:

- a) La necesidad de reglamentar de manera regular y anual la indicialización de las tarifas con relación a la inflación; si los niveles tarifarios no se ajustan regularmente, se amplía la brecha entre los ingresos y los gastos hasta el punto en que el deterioro de los servicios requiere un aumento tan sustancial de las tarifas que políticamente no es posible llevarlo a cabo.
- b) De manera contraria, es necesario que cualquier aumento importante en las tarifas coincida con una mejora visible en los servicios ( por ejemplo la compra de nuevos autobuses, el aumento en la presión del agua, etc.)
- c) Sistemas de cobranza computarizados que reduzcan el efecto de la inercia humana y la discrecionalidad en la cobranza de tarifas.
- d) Métodos que faciliten el pago de tarifas, y que eviten viajes costosos o esperas (por ejemplo en Hermosillo, México pueden pagarse los recibos de agua en los supermercados (Batley en Davey 1996).
- e) La aplicación rigurosa de sanciones a los que no pagan (Seúl tiene un sistema muy eficiente de cobranzas conjuntas de diferentes servicios ( agua, electricidad, televisión por cable, etc, de manera que cuando no se paga uno de ellos se produce un corte de todos los servicios).

En la práctica, la mayor diferencia ocurre con la recuperación de los costos de capital. Existen dos formas básicas de cobrar los costos de capital a los consumidores:

- (i) Un pago global inicial similar al de las tarifas de conexión de agua, electricidad o teléfonos, o los impuestos catastrales, que requieren que los propietarios de tierras paguen por la pavimentación de una vía o la instalación de drenaje o alumbrado público.
- (ii) Pagos amortizados, mediante los que se añaden a las tarifas de consumo regular tasas fijas por concepto de costos de capital.

La razón más importante para propiciar el pago por adelantado de los costos de recuperación de capital, es que las personas lo pagan antes de recibir el servicio. Esto se relaciona con el argumento de la plusvalía, mediante el cual los propietarios de tierras pagan por la provisión de nuevos servicios de infraestructura debido a que el valor de sus tierras aumenta inmediatamente. Los impuestos puros a la plusvalía muy raramente han tenido éxito, debido a la dificultad de valorar de manera precisa los aumentos en el valor de las tierras. Sin embargo en varios países se ha utilizado con éxito un conjunto de mecanismos substitutivos, entre ellos el proceso de reestructuración de tierras mediante el cual los propietarios entregan parte de su tierra a cambio de la provisión de infraestructura pública.

La recuperación por adelantado de los costos de capital debe estar relacionada con la capacidad del consumidor potencial de pagar el costo total. La experiencia ha mostrado que el cobro de gravámenes elevados relacionados con la conexión de servicios podría hacer prohibitivo el acceso de los grupos de bajos ingresos a los servicios de agua. Los impuestos a la plusvalía podrían ser sufragados con mayor facilidad por los grandes terratenientes, que pueden utilizar sus tierras para beneficio comercial, pero esto no sucede en el caso de los propietarios de parcelas únicas que no reciben ningún ingreso por el aumento del valor de su tierra. En el caso de México, el porcentaje de los costos de infraestructura impuestos a los propietarios generalmente varía con el tamaño de la propiedad y el ingreso del grupo.

### 3. Aspectos tributarios

El tamaño y la distribución de la presión tributaria están dominados por las aplicaciones políticas y administrativas. La tributación directa a través de los impuestos personales y a las empresas son la fuente más importante de ingresos públicos en las economías en las que la mayoría de transacciones las llevan a cabo las grandes empresas y la mayoría de los individuos reciben salarios fijos pagados por grandes organizaciones. Esto simplemente refleja la facilidad administrativa de cobrar impuestos sobre la renta. Contrariamente, en los países en los que predomina el autoempleo, los pequeños negocios y la producción y el comercio informales, se recurre a los impuestos indirectos.

Existe una brecha considerable entre la retórica y la práctica de las políticas tributarias, particularmente en el caso de los impuestos de los gobiernos locales. Asimismo, las políticas de descentralización y los acuerdos con los donantes<sup>1</sup>, particularmente con relación al "fortalecimiento municipal", precisan a menudo aumentos de la movilización impositiva, particularmente a nivel local. Esto frecuentemente entra en conflicto con las políticas macroeconómicas de austeridad fiscal y con la renuencia práctica y política a evitar elevados niveles impositivos, particularmente los de naturaleza directa.

En los programas de fortalecimiento municipal se otorga especial atención al aumento de los impuestos prediales<sup>2</sup> debido a lo siguiente:

- (I) Es la forma impositiva local más común, aunque es muy raramente la más importante.
- (II) A menudo está administrado de una manera deficiente y por eso las oportunidades para mejorar los rendimientos de este impuesto son muy evidentes.
- (III) Es la forma impositiva más conocida por parte de los funcionarios de las instituciones donantes tales como el Banco Mundial.

La mayoría de los sistemas de tributación predial pueden mejorarse substancialmente en lo que respecta al registro de propiedades sujetas a tributación, la evaluación del valor impositivo, el nivel y la distribución de tarifas y el cumplimiento de los pagos. A pesar de que los gobiernos y las instituciones donantes han llevado a cabo importantes inversiones en esas mejoras, frecuentemente los resultados han sido limitados. Los resultados menos efectivos se observan en los intentos por mejorar las tasaciones, mientras que el mejor rendimiento se ha logrado en el mejoramiento de las cobranzas. Como en el caso de las tarifas, la clave del éxito han sido las cobranzas computarizadas, la simplificación de los pagos y la imposición de fuertes sanciones a los que no pagan (Dillinger, 1991)

Se ha otorgado escasa atención al mejoramiento o a la adopción de otros impuestos locales. Al respecto, es poco realista esperar que el impuesto predial se convierta en un importante medio de financiamiento de la infraestructura local. Sin embargo, aunque esté bien administrado, existen fuertes restricciones en relación con su potencial debido a su sensibilidad política (es el impuesto más directo), con su falta de respuesta a las presiones de costos tales como la inflación y el crecimiento de la población, y con la falta de relación entre el valor de las propiedades y 'el ingreso sujeto a impuestos. En casi todos los países, los impuestos prediales en el mejor de los casos ocupan un segundo lugar con

---

<sup>1</sup> Instituciones donantes de ayuda al desarrollo.

<sup>2</sup> Terrenos y otros bienes inmuebles.



relación a otras formas básicas de aumentar los ingresos, bien sea impuestos locales al ingreso o gasto, o las transferencias intergubernamentales.

Se percibe que los gobiernos locales podrían producir una mayor parte de sus ingresos a través de sus propios impuestos, aunque sin embargo la experiencia internacional sugiere que se consideren otras posibilidades. Podría ser importante que los gobiernos locales establezcan sus propios niveles impositivos como un medio de aumentar su responsabilidad y discrecionalidad. Esto no significa que tengan que compartir el peso administrativo de evaluar y recaudar los impuestos. Los gobiernos locales de los países escandinavos, de Bélgica y Suiza, establecen una sobretasa en los impuestos al ingreso personal a nivel nacional. Esto permite que los gobiernos locales tengan acceso a una forma impositiva dinámica y equitativa y que también tengan alguna responsabilidad en la determinación de los niveles impositivos al mismo tiempo que usan a su favor el sistema nacional de evaluación y recaudación. En Indonesia, el impuesto local de mayor crecimiento es el del consumo eléctrico, que se adjunta al recibo de la electricidad. El costo de la recaudación de este tributo es virtualmente nulo y al mismo tiempo recae sobre la comunidad de una manera global y equitativa. De manera similar, las autoridades japonesas locales recaudan ingresos sustanciales por medio de una sobretasa al consumo de combustibles. Existen muchos ejemplos a nivel internacional en los que se comparten con las autoridades locales los impuestos a los vehículos, lo cual puede justificarse por el costo que incurren las municipalidades por el mantenimiento de las vías y la administración del tráfico.

#### **4. Financiación privada directa**

Está cada vez más de moda la provisión de servicios públicos e infraestructura por medio del sector privado. Las formas de llevarlo a cabo incluyen:

- ⌚ El arrendamiento de empresas privadas para proveer servicios que los consumidores pagan directamente.
- ⌚ Inversiones conjuntas en las que invierten tanto los gobiernos como los empresarios.
- ⌚ Esquemas de construcción, operación y transferencia (COT) en los que el sector privado invierte el capital, el cual es pagado posteriormente a través de los ingresos operativos o de reembolsos periódicos del gobierno central o local.
- ⌚ Arrendamiento de locales públicos que son administrados por el sector privado.

La provisión de servicios a través del sector privado evita las complicaciones administrativas y políticas de obtener recursos a través de impuestos o tarifas. Los recursos no se clasifican como un gasto público y no aumentan desmesuradamente las necesidades de préstamos del sector público: (debido a que estos recursos se obtienen de las mismas fuentes de capital que la deuda pública y se utilizan con el mismo propósito, el efecto macroeconómico es neutro, no obstante el Fondo Monetario Internacional los prefiere). Existe una creencia muy difundida, aunque no necesariamente correcta, de que el sector privado será más eficiente como ejecutor.

Sin embargo, la provisión de servicios por parte del sector privado no debe considerarse como una panacea. Existe el peligro obvio de que éste se concentre en las operaciones que sean más rentables y deje de lado las menos rentables, tales como la provisión de agua para zonas de bajos ingresos, el transporte público para comunidades alejadas, la recolección de basura en zonas inaccesibles a grandes camiones de recolección etc. Esto puede evitarse a través de reglamentaciones estrictas que

especifiquen que las empresas provean servicios en todas las zonas a los estándares mínimos, y si fuera necesario a través de subsidios internos cruzados. También podría usarse la localización de los subsidios públicos: en Inglaterra las empresas de autobuses pueden participar en las licitaciones destinadas a obtener subsidios para rutas no rentables. Pero las instituciones públicas deben garantizar la vigilancia y la integridad en la aplicación de tales salvaguardas. Nuevamente, la supuesta eficiencia del sector privado podría muy bien depender del grado de competencia entre los proveedores y de la integridad de los encargados de supervisar y otorgar los subsidios en el sector público, lo cual podría ser poco realista en ciertas etapas de desarrollo económico y social.

También se ha hecho referencia al concepto de plusvalía, a través del cual se requiere que los propietarios contribuyan a financiar el costo de la infraestructura que aumenta el valor de sus propiedades. Esto puede lograrse a través del uso de los poderes de la planificación para obligar a las empresas de urbanizaciones a proveer la infraestructura necesaria como precio del permiso para la planificación. Esta infraestructura puede estar situada fuera o dentro del lote; las empresas urbanizadoras podrían verse forzadas a pagar por la expansión de una ruta troncal o por el sistema de desagüe si es que éstos son necesarios por mayor tránsito o por el aumento de los desperdicios producidos por dichas inversiones. Se puede requerir a las empresas urbanizadoras que construyan (o que al menos provean tierras) para escuelas, clínicas, centros sociales, lugares de recreación etc, que necesitan los nuevos residentes. En Europa y en América del Norte se utilizan frecuentemente estas opciones. También han habido algunos casos experimentales en ciudades colombianas como Piedecuesta, y este tipo de práctica podría desarrollarse más en América (Ramírez Londoño 1995).

## 5. Financiación de préstamos

Una gran parte del esfuerzo de las instituciones donantes y del gobierno se canaliza a mejorar el acceso de las municipalidades y las empresas públicas a préstamos que serán invertidos en la construcción de infraestructura urbana. El problema sin embargo no radica en prestar el dinero sino en la amortización de los préstamos.

La mayoría de los esquemas de crédito para las municipalidades se llevan a cabo a través de fondos manejados por los gobiernos o los bancos estatales. Generalmente se supone que estas instituciones se preocuparían por la recuperación de los préstamos e intereses y que por lo tanto investigarían la viabilidad de los prestatarios antes de prestarles los recursos. Este supuesto generalmente es incorrecto. La mayoría de las instituciones estatales pueden recuperar las deudas de las municipalidades deduciéndolas de las transferencias intergubernamentales. Esto podría perjudicar a los prestatarios si no logran aumentar los ingresos o disminuir los gastos para amortizar la deuda, pero los fondos del Estado no corren el riesgo de no ser pagados. Los fondos de crédito municipales están más interesados en el cumplimiento de las metas de préstamos que acordaron con los donantes, que en la habilidad sostenida de los prestatarios para amortizar sus deudas.

Un método alternativo auspiciado por la Agencia de Ayuda al Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), es la promoción del financiamiento de la infraestructura a través de la emisión de bonos por parte de las municipalidades o de las entidades encargadas de los servicios de agua potable, etc. En este caso, una entidad efectúa el análisis crediticio de la viabilidad del prestatario. La opinión de esta entidad es importante tanto para la compra de los bonos como para el establecimiento de las tasas de interés. Esto podría constituir una mejor garantía de la viabilidad y propiciaría la participación directa de los mercados de capitales. Sin embargo, existen problemas relacionados con el costo administrativo de las

emisiones de bonos y la duración limitada de los préstamos disponibles de esos mercados de capitales que no están sólidamente respaldados por inversiones a largo plazo de los fondos de pensiones y de los seguros de vida. La emisión de bonos no sería una opción para las municipalidades pequeñas. Las tasas de interés fijas en vez de las variables podrían ser desventajosas en épocas de elevada, fluctuante y declinante inflación.

La experiencia colombiana, FINDETER, en la utilización de recursos estatales para garantizar y descontar los préstamos de la banca comercial para infraestructura urbana, ha suscitado un notable interés internacional. Por ese medio se podrían aprovechar las ventajas del financiamiento a través de bonos municipales, aumentando el acceso a los mercados de capitales y propiciando una preocupación por la recuperación y viabilidad entre los prestamistas y prestatarios y al mismo tiempo evitando los problemas mencionados anteriormente. Este es el desarrollo más prometedor en el escenario del financiamiento municipal. La enseñanza subyacente es que el crédito debe estar determinado por la demanda y no por la oferta. Al respecto, es muy peligroso que las instituciones internacionales de desarrollo otorguen préstamos según metas preestablecidas.

## **6. Relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales**

Hasta el momento se han analizados las relaciones en el sector público y privado, entre los proveedores de servicios y los consumidores privados, contribuyentes, financistas y prestamistas. Existe además un importante conjunto de relaciones dentro del sector público, principalmente entre el gobierno central (que puede incluir el estatal y provincial) y las municipalidades.

Al retomar los gobiernos democráticos en la mayoría de los países de América Latina en las últimas dos décadas, se ha realizado un considerable esfuerzo por desarrollar la autonomía municipal, parcialmente como una reacción contra el Estado. En términos financieros, esto se ha traducido en una sustancial y mayor participación en los ingresos en la mayoría de los países. En el caso de algunos países como Brasil, este proceso ha estado acompañado de un aumento del poder impositivo de los gobiernos locales, pero en la mayoría de los países estos esquemas han ido en contra de las políticas nacionales de racionalización y austeridad fiscal.

Los donantes generalmente han asignado igual énfasis a la autonomía local, amparándose en el argumento teórico en favor de las eficiencias de la elección fiscal local; éste indica que las decisiones de gastos locales son más eficientes y más aún cuando las personas de las localidades están pagando las facturas a través de impuestos y arbitrios locales.

La experiencia de estas políticas de descentralización fiscal ha revelado debilidades teóricas y prácticas. A nivel teórico, el modelo de autonomía local no está realmente en consonancia con los principales temas sociales y ambientales que tienen que encarar las ciudades de América Latina (así como otras ciudades en otras partes del mundo). Los programas exitosos en áreas cruciales como la educación, la salud, la protección del medio ambiente y la generación de ingresos requieren la acción concertada de todos los niveles de gobierno. Las elecciones locales puras y aisladas de las políticas y programas nacionales no son necesariamente las más eficientes. Dentro de cada sector existen jerarquías de selección que comprenden desde las preferencias nacionales acerca de las metas de alfabetismo nacional hasta las decisiones de como dictar una clase. Quien pueda efectuar la mejor elección a cualquier nivel de la jerarquía puede variar, en unos casos puede ser el gobierno nacional y en otros el maestro, el médico o el capataz de caminos. Un modelo de federalismo cooperativo es mucho más apropiado para los principales problemas que encaran las ciudades; en este modelo los diferentes

niveles de gobierno, el sector privado y las comunidades se complementan en relación a la forma en que contribuye cada uno a la negociación y al regateo.

A un nivel práctico, esto se refleja en las deficiencias que se observan en los sistemas de participación en los ingresos fiscales en la mayoría de los países de América Latina. La mayor parte de estos sistemas se basan en la distribución del ingreso fiscal por origen u otros criterios que no están relacionados con los propósitos clásicos de que las transferencias intergubernamentales corrijan los desequilibrios horizontales y verticales. Se entiende como desequilibrio vertical el desfase entre las responsabilidades de gasto municipal y las asignaciones de ingresos directos. La mayoría de los primeros aumentos en la participación de los ingresos fiscales no fueron acompañados de transferencia alguna de responsabilidad en el gasto; esto significa que frecuentemente las municipalidades ricas tienen dinero que no necesitan, aún cuando los déficit a nivel nacional hayan aumentado considerablemente. Esto fue corregido a través de la delegación de responsabilidades para los servicios de educación y salud, aunque no se efectuó ningún cálculo sistemático de los costos cuando éstos excedían los ingresos de todas las municipalidades excepto las más ricas (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991).

También se ha descuidado el *desequilibrio horizontal*. Muy pocos de los esquemas de participación de ingresos fiscales abordan las disparidades entre las bases de ingresos de las distintas municipalidades. Más aún, estos esquemas pueden simplemente agravar los desequilibrios si la distribución de los ingresos tributarios nacionales se lleva a cabo solamente de acuerdo a su origen.

La experiencia sugiere una necesidad fundamental de revisar los esquemas de participación de ingresos fiscales, así como los otros sistemas de transferencias intergubernamentales, de manera que la cantidad y la distribución de transferencias tengan en cuenta las necesidades de gasto de las municipalidades, las diferencias en los costos de los factores y las disparidades en las bases locales de ingresos. Esto presupone la existencia de políticas nacionales acerca de la dirección y los niveles de los servicios municipales, particularmente en aspectos tales como la educación, la salud y la protección del medio ambiente, en las que están en juego los intereses nacionales.

Los mismos argumentos se aplican al nivel de las inversiones de capital. Una experiencia muy positiva en los últimos años ha sido la evolución de los planes de inversión colaborativa para las ciudades y regiones en las que se incorporan acuerdos mutuos de gastos de capital de desarrollo a nivel de gobierno central, regional y local, y algunas veces de inversionistas privados. En los casos de los Convenios únicos de Desarrollo de México y el *Contrats du Plan* francés ambos tienen la forma legal de un contrato y es posible reconciliar prioridades, nacionales y locales, del sector público y privado. Ellos pueden lograr una consistencia y complementariedad que generalmente no se observa cuando las Instituciones actúan independientemente.

## 7. El manejo de los gastos

Las discusiones sobre el financiamiento urbano a menudo están orientadas por el tema de los ingresos. Es igualmente importante promover un eficiente manejo de los gastos. Una comparación de dos ciudades mexicanas muestra que una proveía una mejor cobertura y calidad de servicios urbanos, a pesar de que su ingreso per cápita era menor (Batley, 1992).

"El valor obtenido por el dinero" (*Value for money*) es una frase que se usa a menudo para describir las tentativas de lograr más servicios con un nivel de recursos dado. Al respecto se han tratado varios

enfoques. El primero es el uso de tecnologías de bajo costo: alternativas al alcantarillado de arrastre hidráulico, énfasis en la atención de la salud básica, educación en salud y vacunación masiva, en vez de una medicación costosa, o el transporte público en microbuses.

El segundo enfoque es la búsqueda de un mejoramiento de la productividad y la eliminación del despilfarro. Un ejemplo es la reducción de las fugas de agua. Las preocupaciones acerca de la productividad a menudo se focalizan en los capataces de los servicios manuales tales como la recolección de desperdicios y la limpieza de calles, pero posiblemente se podrían lograr mejores rendimientos con un menor costo social mediante la reducción de la nómina y los costos de administración central en las municipalidades. En una ciudad de Brasil, el costo de los funcionarios de apoyo de la asamblea municipal era de alrededor del 10 por ciento de la nómina salarial de la ciudad. Otra ciudad empleaba 2,5 funcionarios administrativos por cada profesor en las escuelas primarias (Batley en Davey, 1996).

Un tercer enfoque es el logro de economías de escala, que se lleva a cabo generalmente a través de la cooperación de las municipalidades en el empleo de personal profesional escaso o en las compras de equipos costosos. Un cuarto enfoque que puede proporcionar un camino parcial para todos estos objetivos es la contratación externa de la provisión de servicios mediante licitación pública. Este tipo de competencia podría mejorar la productividad y al mismo tiempo difundir la innovación y lograr economías de escala en aquellos casos en que un solo contratista atiende a un grupo de municipalidades. Sin embargo, las ganancias en eficiencia de contratar externamente dependerán de la existencia de proveedores competitivos y de la integridad y la capacidad de los funcionarios municipales para el diseño, la asignación y la supervisión de los contratos.

## **8. Fortalecimiento municipal**

El mejoramiento de la generación de ingresos y del manejo de los gastos gerenciales son temas que se relacionan con los incentivos, el conocimiento y la aplicación. Estos temas han sido el centro de numerosos programas de "fortalecimiento municipal" en América Latina, generalmente relacionados con el apoyo de los donantes y el financiamiento a través de préstamos. El éxito de estos programas no es muy impresionante y las razones son complejas y diversas. Los incentivos por lo general han sido débiles, debido a que ocasionalmente el proceso lo inicia una municipalidad, y los mediadores clave son generalmente consultores externos.

No se puede recomendar ningún remedio fácil, debido a que uno de los principales obstáculos en la mayoría de los países de América Latina es la falta de permanencia de los funcionarios municipales. Sin embargo se están tratando de promover dos formas de cambio que han demostrado ser cruciales para el mejoramiento de la administración financiera en las ciudades europeas y de los Estados Unidos. La primera es la red de profesionales que trabajan con los gobiernos municipales: abogados, planificadores, contadores, economistas, etc. Estas asociaciones profesionales pueden convertirse en poderosos instrumentos para mejorar las calificaciones, intercambiar experiencias innovadoras, y fomentar una buena conducta profesional. La segunda se refiere a la auditoría, la cual puede desempeñar un papel positivo en el mejoramiento de la administración y la eficiencia, si los funcionarios están adecuadamente calificados y entienden que su papel va más allá de la identificación de ilegalidades e incorrecciones.

## 9. Recomendaciones

Las posibles formas de cambio y mejoramiento sugeridas en esta sección son las siguientes:

- I) Revisiones anuales regulares de las tarifas de consumo,
- II) Utilización de sistemas que faciliten la recaudación de impuestos y tarifas de los usuarios,
- III) Pago por adelantado de los costos de recuperación de capital por parte de los consumidores, especificando que no se excluya el acceso de los grupos de bajos niveles de ingreso a los servicios,
- IV) Explorar el potencial de utilización de los impuestos locales diferentes a los prediales, incluyendo las sobretasas en los impuestos nacionales.
- V) Promover la participación del financiamiento del sector privado en la infraestructura urbana, garantizando los intereses de los consumidores de bajos niveles de ingresos.
- VI) Requerir a las empresas urbanizadoras más grandes que sufraguen los costos de infraestructura requeridos por sus inversiones.
- VII) Relacionar más estrechamente la asignación compartida de ingresos y de transferencias intergubernamentales con las diferencias locales en materia de gastos, costos de servicios y capacidad de ingreso.
- VIII) Fomentar el interés por mejorar "el valor obtenido por el dinero".
- IX) Aumentar la capacidad de la red de profesionales y auditores para promover mejoras en la administración financiera.



## RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

*Ben Richards*



Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

## I. Introducción

Aun en el caso de los países latinoamericanos que en la última década han logrado algún éxito económico, en términos de un elevado crecimiento y estabilidad macroeconómica, existe una sensación generalizada de que el tejido social de las ciudades no se ha recuperado del perjuicio que ocasionó la crisis de los años ochenta. El tema de la pobreza sigue siendo prioritario, las encuestas muestran que los sentimientos de seguridad de los ciudadanos están muy abatidos, mientras que los temas de acceso a la educación, salud y vivienda siguen siendo tan críticos como siempre.

Estos temas no son nuevos ni exclusivos de las ciudades de América Latina. La pobreza, la inseguridad y el fracaso en la adecuada satisfacción de las necesidades sociales son un creciente fenómeno global, como lo es también la impotencia para resolverlos en el actual entorno económico en el cual -cierta o erradarnente- lograr la estabilidad macroeconómica tiene la prioridad más alta y en el que se observa una renuencia política generalizada a reformar los sistemas impositivos.

A pesar de todo esto, de los innumerables estudios de investigación y de la interminable información estadística acerca de los problemas sociales dentro de las ciudades de América Latina, éstas continúan funcionando. Las personas siguen luchando para ir a trabajar en sistemas de transporte público ineficientes y a menudo costosos; asimismo, continúan realizando enormes esfuerzos por tener una vivienda y educar a sus hijos; los grupos sociales presionan considerablemente a las municipalidades para que se lleven a cabo inversiones en infraestructura y servicios; las comunidades se organizan para protegerse del crimen. En general, y a pesar de los reales y serios problemas que existen, las visiones apocalípticas del colapso social total han demostrado ser infundadas.

Por consiguiente, éste es el contexto en el que operaran los encargados de la formulación de políticas en los años noventa. El realismo nos obliga a aceptar que lo que puede hacerse dentro del clima actual y de las actuales estructuras de poder no podrá, por lo menos a corto plazo, eliminar la pobreza, erradicar el crimen y asegurar que todas las unidades familiares tengan igual acceso a servicios sociales de una calidad aceptable. Dentro de las sociedades latinoamericanas predominantemente urbanas ha ocurrido una transición fundamental de regímenes populistas autoritarios, los cuales podían asegurar su viabilidad a través de la extensión de los derechos sociales, hacia una situación en la que el concepto de los derechos sociales es mucho más limitada y el papel del Estado como proveedor de estos servicios está considerablemente reducido. Sin embargo, esto no significa que la única opción es el estancamiento, que no hay nada que pueda hacerse por mejorar la calidad de la vida de los residentes urbanos.

Un punto obvio, que no debe ser dejado de lado, es el hecho de que existen tantas diferencias como similitudes entre las ciudades de América Latina. Esto se extiende a las zonas de bajos ingresos. Los problemas que encaran los residentes en El Alto en Bolivia son substancialmente diferentes de los que confrontan los residentes de los asentamientos reubicados en Santiago de Chile. A pesar de esto, existen dos factores de gran importancia en términos del contexto en el que se diseña la política social en la ciudad latinoamericana:

### *(1) Segregación y desigualdad*

La mayor parte de las ciudades de América Latina está profundamente dividida espacial y socialmente. A su nivel más básico, esto puede observarse en la división que existe entre la conglomeración de ricos a la que el novelista chileno José Donoso se refiere como los "verdes enclaves de privilegios" y los más

pobres que viven en las zonas periféricas desprovistos de servicios básicos y expuestos a condiciones ambientales peligrosas.

Sin embargo, estos extremos ocultan un panorama más complejo que será analizado en este capítulo. Las ciudades más prósperas de América Latina han alcanzado un punto de urbanización en el que muchas de las "necesidades básicas" tradicionales se han logrado satisfacer sin resolver el problema de la pobreza. El "pobre" como categoría necesita ser desagregado, mientras que nuestro conocimiento acerca de la pobreza debe de ir más allá de las simples medidas absolutas que sugieren que la única tarea de las estrategias dirigidas a eliminar la pobreza es conseguir que el mayor número de unidades familiares se sitúen a un nivel que esté justamente por encima de la línea oficial de pobreza.

La segregación espacial y desigualdad social tienen una gran importancia al ejercer presión sobre la tejido social de una ciudad; más aún, el término "tejido social" sugiere una relación y una continuidad a través de la ciudad, un sentido de pertenencia a la ciudad que de hecho es cuestionado por la creciente segregación y desigualdad.

### *(II) Democratización y descentralización*

En la mayoría de los países de América Latina la transición hacia la democracia también ha afectado el contexto de la política social y de los derechos sociales. La transición democrática ha estado acompañada por una tendencia hacia la descentralización de servicios tales como la salud, la educación y la infraestructura ya sea a nivel estatal o municipal. Esto nos hace formular importantes preguntas acerca de la capacidad de las instituciones locales para desempeñar sus nuevas tareas y del nuevo papel del gobierno central en términos de normar los servicios descentralizados y hacer el seguimiento de la eficacia, la eficiencia y la equidad en la provisión de estos servicios.

Un tema central de esta sección se referirá al papel crítico que desempeña la municipalidad tanto en el alivio de la pobreza como en la creación de un sentido de pertenencia en vez de uno de exclusión en la ciudad. Para llevar a cabo esta tarea se requiere analizar con particular atención las relaciones que existen entre los niveles locales y centrales.

Muchos de los temas que se analizan a continuación reconocen la importancia de la municipalidad en las estrategias para vencer la pobreza, mejorar los servicios sociales y reducir tanto la violencia como el miedo a la violencia. Asimismo, se argumenta que las municipalidades pueden proporcionar una importante localización simbólica que transmite a los ciudadanos un sentido de pertenencia a la ciudad y a su comunidad. En el caso de las municipalidades muy grandes, para facilitar estas tareas debe prestarse especial atención a la descentralización submunicipal. En este aspecto es interesante el caso de Montevideo, en el que a pesar de que el actual servicio de descentralización ha sido limitado, los nuevos centros zonales comunales son importantes puntos de referencia para localizar las actividades de la comunidad.

## **2. Un enfoque integrado frente a la pobreza y la desigualdad**

El tema de la pobreza y del alivio de la pobreza está presente en las estrategias de desarrollo urbano de instituciones tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, y fue obviamente un tema central en la conferencia Hábitat II celebrada en Estambul. A pesar de la gran literatura producida sobre este tema, aún existe una importante confusión conceptual alrededor del tema de la pobreza urbana, la cual afecta las recomendaciones acerca de cual es la mejor forma de tratarla. En el centro de este problema está el hecho de que muchas de las medidas orientadas al alivio de la pobreza urbana podrían

considerarse mejor como intentos por abordar el problema en vez de erradicarlo. Dentro de este contexto, la pobreza tiende a ser un juego estadístico más que una crisis humana.

Tan pronto como se hicieron aparentes las consecuencias sociales del ajuste, el tema de la pobreza urbana y su solución se convirtió en un tema central. Teniendo en cuenta la crisis fiscal y la cambiante naturaleza del Estado, se requiere una estrategia para tratar el problema reconociendo el cambiante contexto económico y social. Esto supone una fe básica en la teoría de la filtración unida a la racionalización de los recursos destinados a los pobres a través de la localización y las redes de seguridad.

Esta estrategia, que se aplicó en Chile, ha mostrado algunos efectos positivos en tanto que el crecimiento económico y un manejo más o menos transparente del uso de los subsidios ha conducido a la reducción de la pobreza absoluta y al aumento del empleo. Mientras que es bienvenido el eficiente uso de recursos limitados, existen sin embargo algunos aspectos negativos que deben mencionarse. Primero, dicha estrategia no supera necesariamente la segregación y la desigualdad, e incluso podría intensificarlas. Segundo, los beneficiarios de los subsidios localizados podrían dejar de ser definidos como pobres de acuerdo con la línea oficial de pobreza, pero podrían permanecer apenas por encima de esta línea aunque sin ninguna posibilidad de una mayor movilidad social. Tercero, podría conducir a una cierta burocratización de la pobreza con poca participación de otros actores y de los mismos pobres. Por último, descansa en una fortuita combinación de circunstancias -crecimiento económico y una eficiente administración pública- lo cual está muy distante de la realidad de muchos países latinoamericanos.

Detrás de los problemas presentados anteriormente, la pregunta crítica es ¿cómo medir la pobreza y quiénes exactamente son los pobres? Este es un tema que ha suscitado un interesante debate en la literatura reciente. No existe duda de que la pobreza no puede simplemente reducirse a niveles de ingreso y que existen otros temas tales como vulnerabilidad, seguridad, deudas, activos, condiciones de los hogares, etc., que también deben tomarse en cuenta. Esto no significa que el nivel de ingreso es insignificante, especialmente cuando se le está otorgando atención al tema del "nuevo pobre" que no puede ser fácilmente identificado según su ubicación o tipo de vivienda. También sería erróneo asumir que los grupos llamados "clase media" no enfrentan una considerable tensión en su afán por conseguir una vivienda y educar a sus hijos, la que podría intensificarse cuando aumenta la localización social. Algunas veces es desconcertante cuando los analistas de vivienda se refieren a la "caza furtiva" de ocupación ilícita de las viviendas destinadas a los pobres, en vez de preguntar por qué está sucediendo y que está mostrando esta situación con relación al mercado de viviendas.

Las condiciones económicas actuales indican que la intervención en los mercados laborales con el propósito de elevar los ingresos no es una opción factible, aunque esto no significa que la pobreza y las condiciones del mercado laboral no estén íntimamente conectadas. Al nivel político, lo que se requiere es un enfoque que tome en cuenta la complejidad de la pobreza urbana y que sea capaz de desagregar el concepto del "pobre", no sólo de acuerdo con categorías tales como edad, género y tipo de vivienda, sino también según sus diferentes necesidades. Esto requiere diferentes tipos de acciones en distintas áreas y además una variedad de actores. Al respecto, se necesita una flexibilidad que trascienda la simple retórica de la localización y del mejoramiento de las estadísticas sobre la pobreza. La municipalidad puede ser un elemento clave en el desarrollo y la coordinación de estas estrategias, particularmente en relación con la provisión de servicios sociales tales como la educación primaria y la atención preventiva de la salud, así como en la formulación de estrategias que incrementen la

integración local, la generación de empleos a través de proyectos comunales y la integración de la atención primaria de la salud con la provisión de microinfraestructura.

Luego de destacar el papel de la municipalidad en este enfoque integrado de los servicios sociales y la pobreza, también es importante señalar que la municipalidad es solamente uno de los múltiples actores. Este tipo de estrategia requiere una cooperación conjunta con las ONG y las organizaciones comunales, el establecimiento de relaciones claras con otros niveles de gobierno, así como recursos suficientes para llevar a cabo las tareas definidas. Por ejemplo, en el caso de la educación, el gobierno central debe apoyar al gobierno local. Este no es un simple papel reglamentario y de seguimiento, sino que requiere una participación enérgica y dinámica en aspectos tales como el mejoramiento de la calidad y la provisión de materiales de instrucción.

### **3. Violencia urbana y seguridad ciudadana**

El tema de la violencia urbana es sin duda alguna uno de los temas más críticos que encaran los encargados de la formulación de políticas en las ciudades de América Latina, y desafortunadamente, uno de los más difíciles de resolver.

Parte del problema radica en los enormes y diferentes tipos de violencia que debilitan la seguridad que sienten los ciudadanos cuando se desplazan en la ciudad y dentro de sus hogares. La otra parte sustantivo del problema radica en tratar de establecer algún tipo de causalidad que podría dar una indicación acerca de las medidas apropiadas que están al alcance de los encargados de la formulación de políticas y de los administradores urbanos.

En relación con el primer punto, diferentes personas, en varios lugares, son víctimas de diferentes tipos de violencia. Atracos, violencia pandillera, violencia doméstica, violencia en contra de los niños de la calle y la violencia sexual tienen un efecto diferencial. La desigualdad social y de género desempeña un papel importante en estos casos; las mujeres son víctimas de violencia sexual y doméstica, mientras que los que viven en los barrios más pobres son a menudo víctimas de asaltos callejeros. En San Pablo, la tasa de mortalidad por homicidios entre los jóvenes adolescentes es mucho más elevada en los barrios pobres que en los ricos. También existen desigualdades multifacéticas que hacen que las mujeres de los barrios más pobres estén expuestas a riesgos múltiples.

En términos de causalidad, existe un número importante de culpables que compiten. El problema es que también ocurren ejemplos opuestos: si la violencia es predominantemente un resultado de la pobreza o del comercio de drogas, ¿por qué no es tan alta en un país como Bolivia que es pobre y además un importante centro de tráfico de drogas? La determinación de una sola causa para la creciente violencia urbana parecería ser imposible, a pesar de que ésta se encuentra íntimamente ligada a la pobreza, a las aspiraciones frustradas, a las actividades ilícitas con drogas, etc.

Podemos considerar la violencia como una combinación de algunos de los problemas de segregación espacial que se observan en muchas de las ciudades de América Latina. Ciertas zonas -no siempre justificadamente- están marcadas como centros de criminalidad y sus residentes que en su mayoría son personas que obedecen las leyes, sufren de discriminación en el mercado laboral y cuando solicitan crédito. Ciertos grupos de jóvenes de vecindarios pobres o de diferentes grupos étnicos también son estereotipados y encasillados. Aquí debe hacerse una distinción entre aquellos que creen que este tema es una simple invención de las clases altas para mantener el control social y los que creen que las

ciudades de América Latina están a punto del colapso social completo. Ninguna de estas posiciones son poseedoras de la verdad total.

Existen medidas que pueden adaptarse para reducir la violencia urbana y ejemplos de buenas prácticas como las que pueden verse en Cali, Colombia. Como se argumentaba en la sección de pobreza urbana, lo que se requiere es un enfoque integrado. Las medidas punitivas puras tienen muy pocas probabilidades de éxito. En algunas formas, las tentativas para reducir la violencia urbana deben formar parte de la lucha por aliviar la pobreza urbana o reducir el número de niños de la calle. Tales estrategias podrían incluir el mejoramiento de ciertas zonas, el aumento de la cobertura de los servicios de salud y educación primaria y la instalación de infraestructura que tome en cuenta los problemas de violencia en la vecindad. Existen otras medidas que pueden llevarse a cabo y que no implican el uso de grandes cantidades de dinero: un ejemplo obvio son las campañas de educación publicitarias para grupos específicos.

El papel de los gobiernos locales en la reducción de la violencia y de la inseguridad ciudadana motivada por el temor a la violencia puede ser importante. Una municipalidad que está participando activamente con la sociedad civil en la adopción de medidas contra la pobreza y la violencia, puede convertirse en un foco simbólico que ayude a vencer los sentimientos de miedo y desamparo. Esto puede llevarse a cabo a través de medidas concretas tales como la promoción de la educación primaria y el alfabetismo, proporcionando subsidios para uniformes escolares (una carga muy fuerte para muchas familias de bajos ingresos), o de medidas tales como las actividades culturales que ayudan a promover un sentido de identidad local. Sería insensato argumentar que esto resolverá los temas de la pobreza y de la violencia urbana, pero puede tener un efecto significativo en las vidas de muchas personas. Cuanto más interactúa la municipalidad en una forma dinámica con las comunidades locales, mayor probabilidad habrá de que por lo menos disminuya el miedo a la violencia.

#### **4. Vivienda y asentamientos humanos**

En los años noventa se ha registrado un notable cambio en la forma de pensar con relación a la vivienda, que implica la idea de que los gobiernos actúen como habilitadores del funcionamiento del mercado de vivienda, incorporando el mayor número de actores e incluyendo al sector privado. Cualquiera que sea el mérito de este enfoque particular, es importante reconocer que la pobreza tiene un aspecto de localización o de vecindario. Esto requiere que los programas de vivienda y de habilitación consideren la importancia de las estrategias que permiten la superación de las desigualdades espaciales.

Uno de los problemas clave en muchas ciudades de América Latina es la provisión de viviendas para las nuevas unidades familiares. El acceso a la tierra para la autoconstrucción es actualmente mucho más difícil de lo que era en las décadas previas, y en muchas ciudades el sector de alquiler de viviendas privadas es prohibitivamente caro. Esto provoca algunas veces un repunte en la ocupación de viviendas compartidas, lo cual trae aparejados problemas con el hacinamiento y la falta de privacidad, condiciones que pueden aumentar la inseguridad y la violencia doméstica.

Nuestra comprensión de la pobreza debe incluir también la falta de vivienda que puede variar de ciudad en ciudad, y que puede adoptar diversas formas. El programa de subsidios para las nuevas viviendas en Chile tiene muchas enseñanzas en el sentido de que reconoce hasta ahora que el déficit cuantitativo es importante y que debe prestarse atención a las necesidades de las nuevas familias. Sin

embargo, esto no significa que la provisión de subsidios sea una panacea o que aquéllos que viven en unidades de vivienda básicas no encaran problemas sustanciales. De igual manera, la preocupación por el déficit cuantitativo no debe hacer que los encargados de la formulación de políticas ignoren los cruciales temas cualitativos y la importancia de la habilitación en la lucha integrada contra la pobreza urbana.

Como en el caso de la provisión de servicios de educación y salud, es mucho lo que las municipalidades pueden hacer en el esfuerzo por mejorar las condiciones de vivienda, siempre que reciban el apoyo necesario para hacerlo. Las municipalidades pueden modificar el entorno reglamentario en términos de la administración de terrenos y facilitar los esfuerzos locales en relación con la habilitación. Los proyectos de vivienda y habilitación son importantes fuentes de creación de empleo y existe la necesidad de que las municipalidades desempeñen un papel estratégico en este proceso. Existen varios ejemplos de programas de habilitación financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en ciudades grandes de América Latina, que requieren una cuidadosa revisión para poder extraer enseñanzas de sus aspectos positivos y debilidades.

## **5. Conclusiones**

La necesidad de un enfoque integrado para abordar los temas sociales en las ciudades de América Latina es parte del reconocimiento de que existen tareas que pueden llevarse a cabo a nivel local, y que mejorarían notablemente las condiciones de vida de los ciudadanos. Un aspecto crítico en este sentido es fortalecer el proceso de descentralización que está llevándose a cabo (y quizá ampliarlo a través de la descentralización submunicipal) de manera de convertir a la municipalidad en un centro real y simbólico de resolución de problemas locales. Al mismo tiempo, debe evitarse el riesgo de dejar todo en manos del gobierno local. El desafío del gobierno central en este proceso es probablemente más grande que en cualquier otro momento. Es mucho más fácil hablar de la "habilitación" que ponerla en práctica.

**LA CIUDAD COMO ECOSISTEMA: LA ADMINISTRACIÓN DEL  
MEDIO AMBIENTE Y LA CONTAMINACIÓN**

*David Edelman*



Fuente: *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo*. Simposio celebrado en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, marzo de 1997

## I. Introducción

Cuando se analizan los temas ambientales que predominarán en las ciudades de América Latina y el Caribe en el siglo XXI, es importante señalar el contexto de esos temas, de manera que puedan formularse las políticas apropiadas que permitan abordar los problemas relacionados con ellas y ayudar a formular soluciones eficaces a nivel de las ciudades. En consecuencia, esta sección empieza con una breve introducción del concepto de la ciudad como un ecosistema. Este es el esquema conceptual que se utilizará en este análisis del medio ambiente urbano. En este contexto, se especificarán los problemas más críticos del medio ambiente que enfrentarán las ciudades de la región en el próximo siglo. De dicho análisis se delinearán los temas más importantes de la región en lo que respecta al medio ambiente urbano, y por último se presentarán guías para orientar la formulación de políticas urbanas del Banco Interamericano de Desarrollo.

## 2. El desarrollo sostenible y el ecosistema urbano

El término desarrollo sostenible generalmente se refiere al logro simultáneo de las metas de desarrollo económico y ambiental, mediante las cuales se satisfacen las necesidades humanas actuales sin socavar los recursos y la base ecológica que requerirán las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Dentro de este contexto, las ciudades pueden ser muy fácilmente vistas como elementos que erosionan la sostenibilidad y a menudo se dice que las ciudades son inherentemente insostenibles. Esto puede comprenderse fácilmente a través del esquema de un ecosistema urbano, que se presenta a continuación (véase el gráfico 2). Las ciudades atraen un gran número de personas hacia una área espacial definida que requiere grandes cantidades de alimentos, agua, aire, materiales, combustibles y energía industrial. Al consumir estos recursos, emiten todo tipo de desechos, ruido y aire y agua contaminados. Mientras están produciendo los bienes y servicios, permanece la duda acerca de que si la riqueza económica producida por las ciudades excede en valor el daño ecológico que produce.

Gráfico 2: Representación esquemática de un ecosistema urbano

Fuente: Douglass, I. *The Urban Government*, Londres, 1983.

Mitlin y Satterthwaite (1996, pág. 35) señalan que lo importante es el desarrollo sostenible y las ciudades y no las ciudades sostenibles. Acertadamente señalan que una concentración de ciudades sostenibles, por ejemplo, en un ecosistema cerrado, se centra demasiado en el logro de la sostenibilidad ecológica dentro de regiones aisladas desde el punto biológico o ecológico. Esto significa que cada ciudad debe proporcionar los recursos que necesitan la población y las empresas económicas localizadas en sus alrededores inmediatos. Por consiguiente, la ciudad puede ser vista como un parásito cuando no logra hacerlo (Mitlin y Satterthwaite, 1994, pág. I).

Contrariamente, los autores destacan que la meta apropiada del desarrollo sostenible es satisfacer las necesidades humanas dentro de todas las ciudades (y las zonas rurales) con un nivel de uso de recursos y de generación de desperdicios dentro de cada región y dentro de la nación y el planeta que sea compatible con la sostenibilidad ecológica. Concluyen que no es realista exigir que las ciudades grandes sean abastecidas por los recursos aledaños. En cambio, es apropiado requerir que los consumidores y productores en ciudades de elevado consumo y desperdicio reduzcan el nivel de utilización de recursos y de producción de desperdicios, y que reduzcan o que detengan los efectos ecológicos perjudiciales derivados de sus demandas de agua potable y otros recursos en sus alrededores.

Para lograr este desarrollo sostenible, no debe asignarse énfasis al desempeño individual de una ciudad, lo cual sucede a menudo, sino más bien a los sistemas locales nacionales e internacionales necesarios para asegurar que esto ocurra en todo el mundo, incluidos los sistemas apropiados para las ciudades. Dentro de la región de América Latina y el Caribe, es muy importante que las ciudades se orienten hacia un desarrollo sostenible por medio de la creación de estos sistemas.

### **3. Problemas críticos del medio ambiente urbano de América Latina y el Caribe**

Tomando en cuenta el modelo conceptual analizado anteriormente, los problemas ecológicos más importantes pueden agruparse en tres categorías: los problemas que comprenden la agenda marrón, los de la agenda gris y las dificultades para administrar ambas. Estas se discuten separadamente de los temas ambientales que encaran el mundo animal y vegetal, incluidos los humanos (la agenda verde), que incluye temas como la conservación de las especies, el calentamiento de la atmósfera, la conservación de la selva tropical húmeda, etc.

La agenda marrón está enfocada exclusivamente en la humanidad y en los efectos de los sistemas que los seres humanos han creado principal, pero no exclusivamente para ellos. Los temas preocupantes incluyen aprovisionamiento de agua; saneamiento y drenaje; residuos sólidos, emisiones procedentes de automóviles, camiones, autobuses y combustibles domésticos de bajo grado; congestión y aglomeración; ruido y la ocupación de terrenos con un entorno verde sensible. Estos son problemas comunes a todas las ciudades en la región, aunque ciertos problemas particulares predominan en algunas de ellas. Por ejemplo, la Ciudad de México y Santiago de Chile se ven azotadas por la contaminación del aire producida por los automotores, mientras que Lima encuentra grandes dificultades para proveer de agua potable a los inmigrantes rurales. Se debe hacer una distinción adicional entre estos problemas y los de la agenda gris que están relacionados con la contaminación industrial, incluidos los residuos peligrosos y las emisiones de las fábricas.

En este contexto; en América Latina y el Caribe se plantea el interrogante de si se deben tratar por separado los problemas de la agenda marrón, que en su mayoría son inducidos por la pobreza, y los problemas de la agenda gris, que están directamente relacionados con la producción. Estos dos conjuntos de problemas deben confrontarse de diferentes maneras. Algunas ciudades tienen uno u otro conjunto de estos problemas, mientras que otras muestran ambos.

Un segundo conjunto de problemas críticos se refiere a la administración. Como lo señalan Mitlin y Satterthwaite, los problemas del medio ambiente urbano no se pueden administrar estrictamente dentro de los confines de las fronteras políticas de la ciudad. Por el contrario, es necesario contar con sistemas administrativos locales, regionales y nacionales. En el contexto de América Latina, local no se refiere a municipalidades, sino a aglomeraciones urbanas compuestas de varias municipalidades. Por ejemplo, Lima metropolitana está dividida en 40 municipalidades y cada una es responsable de la recolección de desperdicios. En las zonas ricas esto se lleva a cabo de una manera satisfactoria, pero no sucede así en las zonas pobres. En Bolivia, con el nuevo sistema de devolución de la responsabilidad administrativa, los 311 municipios del país incluyen una municipalidad completa y sus alrededores, pero muchas de ellos no cuentan con instituciones funcionales que administren la gama de problemas ambientales que encaran. En otros países, la administración ambiental permanece muy centralizada, aunque no se otorga suficiente atención a las diferentes instituciones que están participando, cada una con su propio mandato y su área geográfica de responsabilidad.

En este caso el tema importante de discusión es qué clase de estructura institucional flexible y pragmática es necesaria para administrar los problemas ambientales de las zonas urbanas de América Latina y el Caribe. En este aspecto es importante explorar los sistemas de Mitlin y Satterthwaite, así como los diferentes modelos organizacionales en cada uno de los niveles. Lo que funciona en un país podría no ser exitoso en otro. Sin embargo, el enfoque para desarrollar sistemas sería el mismo en todos los casos.

El tercer conjunto de problemas críticos se relaciona con la falta de conocimiento y conciencia, y/o preocupación con los problemas del medio ambiente urbano del público en general y de los encargados de la formulación de políticas en la región. Mientras que la mayor parte del público podría verse afectada por la ignorancia acerca de la pobreza, los funcionarios públicos no lo están. Para ellos la realidad de su circunstancia política hace que se conceda una prioridad más alta a otras preocupaciones, generalmente de tipo económico. En este contexto, el tema básico de discusión es cómo elevar el nivel de atención que se otorga al medio ambiente urbano, tanto por parte del público como de sus representantes.

#### **4. El manejo del medio ambiente de las ciudades de América Latina y el Caribe en el próximo siglo**

El Presidente del BID, Enrique Iglesias, ha destacado entre los temas de interés para el Banco con relación al sector urbano la importancia de las ciudades, la democratización, la descentralización y la infraestructura. Estos temas convergen en el medio ambiente urbano y junto con el análisis efectuado en las secciones anteriores, nos conduce a varias iniciativas en cada una de las tres áreas temáticas de (I) las agendas de trabajo marrón y gris, (II) la estructura institucional para el manejo de problemas urbano ambientales en cada uno de los diferentes niveles institucionales y, (III) el aumento del conocimiento

del público y de las autoridades encargadas de la formulación de políticas en lo que se refiere al medio ambiente urbano.

#### l) Las agendas de trabajo marrón y gris

La primera área temática, la de las agendas de trabajo marrón y gris, ofrece diversas posibilidades de políticas. El financiamiento a través de préstamos de proyectos de infraestructura ambiental que abordan los temas de la agenda marrón (ej., sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, eliminación de desechos sólidos, etc.), así como también la provisión de asistencia técnica en áreas afines, a través de donaciones, ha sido parte de la cartera de actividades del BID desde hace mucho tiempo. Sin embargo, un compromiso de financiar la construcción de plantas de tratamiento de aguas (casi ninguna ciudad procesa sus desechos antes de ser descargados), la construcción de incineradores para quemar desechos en las más grandes y modernas ciudades, etc., sería una medida importante por parte de los gobiernos y el Banco. Estos proyectos, como es de esperarse, siempre han sido negociados con los gobiernos centrales y no son considerados como parte de una estrategia integral de manejo ambiental para una ciudad o para las ciudades de un país.

Debe enfatizarse que el manejo del medio ambiente urbano va más allá de la provisión de la infraestructura ambiental; comprende también una visión integral de los problemas ambientales a nivel de la ciudad. Dichos problemas son multisectoriales (ej., industria, servicios, unidades familiares, etc.), de sistemas múltiples (ej., abastecimiento de agua, saneamiento, transporte, etc.), de niveles múltiples (central, regional, local y comunidad), y de múltiples actores (ej., el gobierno, las ONG, CBO y los particulares). Requieren soluciones de enorme complejidad, y los profesionales que coordinarán la planificación, la aplicación y la administración del proceso, deberán ser capaces de comunicarse con especialistas de diversas disciplinas (ej., biología, química, ingeniería, planificación urbana, administración pública, ciencias sociales y derecho). Para ello se requiere capacitar a personas que puedan entender y manejar el proceso y el financiamiento de los programas de capacitación que sean requeridos a nivel de la ciudad.

Además, con la descentralización y democratización, los gobiernos regionales (ej., estatales y provinciales) y locales (ej., municipal, urbano, etc.) deberán considerarse como socios que negocian con las instituciones donantes, proyectos, asistencia técnica y capacitación. Como muestra el caso de Ilo, Perú (véase el recuadro), algunos gobiernos progresistas, que se encuentran debajo del nivel del gobierno central, han demostrado que en América Latina y el Caribe pueden ser socios eficaces. Se espera que los gobiernos nacionales trabajen en colaboración con los actores locales" o que éstos sean consultados, en los asuntos concernientes con la agenda marrón.

#### **Innovaciones en la administración urbana de Ilo, Perú**

A principios de los ochenta, Ilo, una pequeña ciudad portuaria situada en el desierto meridional de Perú, era conocida por sus gravísimos problemas ambientales. El causante mayor de sus problemas era la "Southern Perú Copper Corporation" (SPCC) (Corporación del Cobre del Perú Meridional), cuyas instalaciones emitían unas 1.920 toneladas de dióxido de azufre al día, convirtiéndola en una de las cinco mayores productoras de dicho gas en el mundo. La cantidad de agua empleada por la empresa afectó enormemente las ya de por sí limitadas reservas de agua dulce de la región, generando serios problemas tanto en la ciudad como en las zonas agrícolas adyacentes, localizadas en el pequeño valle

del río. Además, las playas de la ciudad y el océano fueron fuertemente contaminados, especialmente con metales pesados, a través de la descarga incontrolada de residuos procedentes de la extracción minera.

Además, el rápido crecimiento de la ciudad ocasionó otros problemas ambientales. La basura doméstica se vertía en el océano sin tratamiento previo, y más del 30 por ciento de los desechos urbanos no eran ni siquiera recolectados. Más del 1,90 por ciento de las carreteras permanecieron sin pavimentar durante años, lo cual acarreaba un aumento del índice de polvo en el aire.

Sin embargo, un gobierno progresista asumió el poder en 1984, y logró introducir cambios notables. Su enfoque se basaba en dos premisas: (1) aumentar la participación ciudadana a través de un sistema de referendums intensivo, y (2) aceptar la presencia de una industria minera que ejercería un papel primordial en el desarrollo de la ciudad.

.../...

.../...

### **El referendun como instrumento político**

Como primera medida, el alcalde elaboró un cuadro general del futuro de la ciudad, que trasladó al papel, se convirtió en un plan de desarrollo urbano. El siguiente paso consistió en establecer el diálogo con todos los posibles protagonistas en el proceso de desarrollo de la ciudad. Pronto se percataría de que , al involucrar a a gente a largo plazo, debería permitirles introducir cambios en el plan original. Al inicio, se formaron comisiones integradas por los representantes de intereses particulares en torno a ciertos temas. A dichas comisiones les fue adjudicada la potestad para llevar a efecto aquellas decisiones tomadas mediante consenso. Sólo en caso de que el consenso fuese impracticable intervendría el alcalde. Unos años después se creó la "Comisión Permanente Multisectorial", integrando a todos y cada uno de los actores implicados: la ciudadanía, la industria, los sindicatos, el gobierno nacional y la ciudad. Dicha comisión acordó respaldar un programa político llamado "la rehabilitación ambiental del Perú meridional", programa ratificado por todos los miembros, incluida SPCC. De acuerdo con lo estipulado, la industria del cobre se comprometía a reducir las emisiones de dióxido de azufre, construir estanques para el tratamiento de los residuos mineros, y construir un dique de contención para la escoria. La empresa de agua acordó construir una planta de tratamiento de aguas residuales, mientras que la ciudad, junto con una ONG local prometió establecer una serie de microempresas dedicadas a mejorar la recolección de residuos sólidos. Los habitantes de Ilo fueron invitados a crear comités administrativos organizados en base a calles o barrios. Estos comités respondían a problemas o actividades particulares para los cuales proponían un plan de acción determinado que, posteriormente, habrían de negociar con el gobierno local y las diversas ONG. La ciudad dotaba a dichos comités de la asistencia técnica y maquinaria pesada que fuesen necesarias, mientras que una ONG proveía un fondo de crédito. Los ciudadanos aportaron el trabajo, y de esta manera se logró asfaltar la mayor parte de las carreteras, plantar muchos árboles y pintar numerosos edificios.

### **La estrategia adoptada con relación a la industria del cobre**

La estrategia siguió dos direcciones. Por un lado, se invitaba regularmente a la SPCC a participar en los diversos comités y debates, de tal forma que la empresa se viese obligada a asumir su responsabilidad en los asuntos de la ciudad de Ilo. A través de negociaciones mantenidas con el alcalde, se llevó a cabo la introducción de tecnología menos perjudicial para el medio ambiente y a la vez beneficiosa para la industria. De tal modo que , en la actualidad, la planta de tratamiento de dióxido de azufre elabora un producto que puede ser utilizado en el proceso de producción, que resulta tan atractivo para la SPCC que la empresa está considerando la posibilidad de construir una segunda planta de tratamiento.

Por otro lado, la SPCC ha soportado una presión constante: en 1992, la ONG LABOR llevó a la SPCC ante el Tribunal Internacional del Agua de La Haya, que declaró a la SPCC culpable de contaminar los escasos recursos hidrológicos de Ilo. Aunque el tribunal no tiene poder judicial alguno, la opinión pública internacional prestó atención al proceso, lo cual, sumado a la amenaza constante de nuevos juicios e investigaciones, ha obligado a la empresa a modificar su actitud.

### **La clave del éxito**

Uno de los factores determinantes del éxito de Ilo fue la continuidad de su liderazgo; el mismo partido

político fue elegido seis veces consecutivas. Otro factor fue que los diversos protagonistas compartían una misma visión del futuro, y respetaron hasta tal extremo el concepto de referendun que permitieron a otros actores involucrados incorporar modificaciones en sus proyectos individuales. Aceptar a todos los participantes como socios legítimos con un objetivo común, a pesar de los intereses divergentes en juego, y considerarles capaces y dedicados a negociar soluciones es el motor principal de su enfoque.

Por último, aquellos socios que empezaron con proyectos modestos fueron aumentando en número y tamaño a medida que los éxitos logrados demostraban el mérito de tal enfoque. Por supuesto, no todos los problemas ambientales de la ciudad de Ilo han sido resueltos. Por ejemplo, las emisiones de dióxido de azufre continúan constituyendo el principal problema de la ciudad, aunque se ha reducido en un 18 por ciento. Sin embargo, Ilo es actualmente una ciudad más agradable, con carreteras pavimentadas, recolección de basura, tratamiento de aguas residuales y varias hectáreas de desierto reforestado. La ciudad constituye un modelo en el país, y con la ayuda del antiguo alcalde de Ilo, otras ciudades están adoptando esta práctica de administración ambiental urbana.

*Recuadro elaborado por Micky Hordijk en Díaz, Balvin, Follegatti y Hordijk (1996)*

La situación también podría mejorarse con la creación de programas de pequeñas donaciones para las ONG, con el fin de estimular las consultas y la participación comunitaria en el manejo ambiental, tanto a nivel de la comunidad como de la ciudad. Esto requerirá de colaboración para la preparación de las versiones del Programa 21 a nivel comunidad y ciudad, y para evaluar el impacto de proyectos ambientales urbanos en las comunidades.

En lo que se refiere a la agenda gris, existe la necesidad de asistencia técnica y de transferencia de conocimientos con relación a la contaminación industrial. Dos tipos de ciudades interesan en este caso. El primer tipo está conformado por las grandes ciudades industriales o aglomeraciones urbanas de considerable tamaño, donde los problemas de aire industrial y agua contaminados, y la producción de desechos peligrosos deben ser tratados a un nivel regional. En estos casos es necesario contar con lineamientos, asistencia técnica y capacitación para preparar las Evaluaciones del Impacto Ambiental (EIA) de grandes proyectos industriales. Las autoridades urbanas generalmente no cuentan con la capacitación necesaria en lo que se refiere a los aspectos técnicos de dichas evaluaciones, y por ello no desarrollan reglamentaciones apropiadas que normen el papel y la ejecución de las EIA para sus ciudades y/o regiones. Tampoco no están capacitadas para evaluar los informes de EIA que reciben de las entidades donantes, y por lo general, sus conocimientos son limitados en cuanto a tecnologías para aliviar la contaminación producida por diversas industrias que estarían buscando instalarse en su área de jurisdicción. Además, a menudo es necesario el apoyo financiero directo para la obtención de tecnologías de tratamiento *in situ* y el establecimiento de programas de reducción de emisiones para determinadas industrias de gran relevancia para la región.

Estos son requisitos muy sofisticados para las zonas urbanas complejas. En el caso de las municipalidades de menor tamaño, serían necesarios dos tipos de asistencia. En algunos casos, en estas ciudades prima una industria dominante, o están siendo consideradas como posible ubicación para una industria y sus autoridades tienen poco conocimiento acerca de la forma de evaluar las aplicaciones ambientales de dicho proyecto. Por otro lado, es poco factible capacitar a las autoridades locales para que realicen dicha evaluación cada vez que una empresa considera construir una fábrica o planta de procesamiento. Existe una fuerte justificación para la creación de centros urbanos ambientales (CUA) como puntos focales en la región, que serían de gran ayuda. Dichos puntos focales podrían, por ejemplo, establecerse en las universidades técnicas de las principales ciudades, donde este conocimiento tecnológico ya existe o puede adquirirse fácilmente.

Las ciudades pequeñas de América Latina y el Caribe, así como también las ciudades más grandes, tienen muchas empresas industriales de pequeña escala. Mientras que éstas no constituyen contaminadores en gran escala a nivel regional, la cercanía a dichas operaciones puede causar la contaminación del suelo, el agua, y el aire. Más aún, la salud de los trabajadores de dichas empresas suele estar en riesgo, y la incidencia de accidentes es bastante alta. Un programa de investigación y extensión localizados en los CUA antes mencionados, podría ayudar a los propietarios de dichas empresas a minimizar la contaminación de sus operaciones. En este caso sus servicios podrían ser ofrecidos a través de donaciones a las municipalidades.

## II) Marco conceptual

Como se señaló anteriormente en esta sección, en América Latina y el Caribe existe la necesidad de crear esquemas conceptuales para la planificación y el manejo del medio ambiente urbano en los diferentes niveles de la organización urbana. Para poder tratar mejor estos diversos problemas es necesario contar con apoyo a diferentes niveles en esta segunda área temática, pero muchos de los países más pobres de la región no disponen de los recursos necesarios. Algunos problemas urbanos ambientales tienen sus raíces en la comunidad, y por ello, son mejor tratados a nivel comunitario. Por ejemplo, en barriadas de las zonas periféricas urbanas, los desechos de las unidades familiares podrían ser recolectados por microempresas de la misma comunidad. Otros problemas y sus soluciones tienen una base municipal, como por ejemplo, la provisión de servicios de alcantarillado. Otros tienen una base urbana, como es el caso de la contaminación del aire, mientras que otros problemas como el abastecimiento de agua son de nivel regional. Por último, algunos problemas urbanos, como la producción, la transmisión, y el uso de energía, son en realidad problemas nacionales e incluso algunos, como la lluvia ácida generada por las industrias, son problemas internacionales.

Lo que es importante enfatizar es la necesidad de un marco institucional, con normas y patrones, leyes y reglamentaciones, como también con un sistema de seguimiento para cada nivel, con el propósito de tratar adecuadamente el conjunto de problemas a ese nivel. Actualmente existe gran confusión y desorganización con relación a estos marcos institucionales. Algunos países no cuentan con marcos institucionales para ninguno de los niveles; otros tienen un sistema parcial de marcos institucionales, que por lo menos incluye el nivel nacional; la mayoría no cuenta con un sistema que integre los marcos institucionales de los diferentes niveles, o un sistema de integración lateral dentro de un nivel en particular; ningún país tiene un sistema claramente específico que señale las responsabilidades de cada nivel del marco institucional o identifique los instrumentos disponibles para cada nivel.

A través de los CUA, podrían crearse normas genéricas, patrones y sistemas de seguimiento para la región. Determinados países, con el apoyo del BID, podrían crear luego los lineamientos específicos, para sus propias ciudades, provincias y gobiernos nacionales, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares, pero derivados de las normas genéricas. Asimismo podría ser necesaria la ayuda para elaborar leyes nacionales y reglamentaciones locales, como también para formar instituciones a nivel de ciudad, que apoyen el mane o ambiental urbano y el control de la contaminación.

Relacionado con lo anterior está la necesidad de reforzar las instituciones, una vez que el sistema legal e institucional ha sido creado y se han identificado o creado las instituciones apropiadas para los diferentes niveles de gobierno. La creación de capacidad de dichas instituciones se convierte así en un factor crítico para la sostenibilidad de los marcos institucionales. A raíz de los procesos de democratización y descentralización de los países de América Latina y el Caribe, como también debido



a la carencia acumulada, resultado de la negligencia histórica, esta necesidad es más apremiante en el caso de la capacitación gerencial y técnica.

### III) Conocimiento y toma de conciencia

El tercer tema se refiere a la necesidad de elevar el nivel de conocimiento y la educación en asuntos ambientales. Por un lado, el público en general suele estar inadecuadamente informado de las relaciones que existen entre algunas de sus acciones y las aplicaciones que éstas tienen sobre el medio ambiente de la comunidad y sobre su propia salud (a pesar de que existe un conocimiento limitado aun en los asentamientos más pobres).

Las ONG podrían desempeñar un papel interesante en el diseño de campañas locales de publicidad (por ejemplo, en la prensa, la radio y televisión, y los teatros) para el público, y en talleres de toma de conciencia para los líderes comunitarios. En La Paz, Bolivia, la propia ciudad organizó Talleres de Realidad Urbana y Medio Ambiente (TRUMA) en los cuales participaron más de 5.000 líderes. Utilizando la Red Roja de Medio Ambiente integrada por las ONG que reciben apoyo de la oficina de América Latina del Banco Mundial (HABITAT/PNUMA Programa de Manejo Urbano), se podrían publicar y repetir exitosas campañas y talleres. El apoyo financiero de estas actividades dentro de un país podría constituir una forma de ayuda del Banco valiosa y eficaz en función de los costos, mientras que la cooperación internacional a través de la Red Ambiental podría desarrollarse con un mínimo aporte directo del Banco negociando un mecanismo de cooperación en el cual los costos fueran compartidos con el Programa de Manejo Urbano.

El mayor conocimiento por parte de las autoridades responsables de la formulación de políticas y de los funcionarios públicos a nivel nacional, provincial (o estatal/regional) y local (o ciudad/municipalidad), por otro lado, requiere un conjunto de actividades diferentes. En este caso serían muy beneficiosos los seminarios profesionales, cortos e intensivos, de dos tipos. El primero serían seminarios a nivel local, ya sea para una sola ciudad cuando ésta es grande, o para varias ciudades pequeñas. Estos seminarios estarían orientados a todos los sectores del medio ambiente y a todos los órganos gubernamentales relacionados con el tema. En estos seminarios sería muy provechoso llevar a cabo cierto número de sesiones dedicadas al intercambio de ideas con otros participantes. El segundo tipo de seminarios serían los "seminarios de integración" dentro de un país, en los cuales participarían funcionarios de los diferentes niveles de los marcos institucionales. Estos seminarios son importantes para definir jerarquías y áreas de responsabilidad, como también para determinar el funcionamiento y asegurar el cumplimiento del sistema legal y reglamentario. Ambos tipos de seminarios requieren el aporte de expertos para incrementar las capacidades y aptitudes. Podría contratarse un instituto o una firma consultora para identificar las instituciones apropiadas de la región que podrían funcionar como CUA, anteriormente mencionados en esta sección, y luego, en coordinación con los CUA y quizá con las ONG, desarrollar programas específicos para los países.

## 5. Conclusión

En esta sección se ha examinado la necesidad de hacer frente a los problemas ambientales más serios de las ciudades de América Latina y el Caribe en el próximo siglo, dentro del marco conceptual de la ciudad como ecosistema. Se identificaron tres áreas en el análisis de los problemas de la región: las agendas de trabajo marrón y gris, el marco institucional para el manejo de problemas ambientales, y la necesidad de elevar el nivel de conocimientos. El seminario del BID en Barcelona podría llevar estos

puntos a la próxima conferencia del PNUD/Comisión sobre Desarrollo Sostenible a realizarse en junio de 1997 en Nueva York, donde se debatirán los progresos alcanzados en el desarrollo de los Programas 21 locales.

## BIBLIOGRAFÍA

Amin A and N. Thrift (1994), Globalisation, institutions and regional development in Europe, Oxford University Press

Barlow IM (1991), Metropolitan Government, Routledge

Batley RA (1992), "*Urban Management in Mexico*", School of Public Policy, The University of Birmingham

Batley RA (1996), "*Public-Private Relationships and Performance in Service Provision*"

Campbell T, G Peterson, J Brakartz (1991), "*Decentralization to Local Government in Latin America*", World Bank

Ciudad de Guatemala (1995) *Metropolis 2010*, Plan de Desarrollo Metropolitano, La Planificación Integral de la Ciudad. Guatemala.

Costa Campi, M.T. (1996) *Alternativas Locales de Promoción del Desarrollo Económico*. Paper for the IV Conferencia CIDUE La Participación de Los Gobiernos (Centrales, Regionales y Locales) y de los Agentes Económicos y Sociales en la Solución de los Problemas de las Ciudades. Salvador - Bahia, 28-29 March.

Davey KJ with RA Batley, CN Devas, MW Norris, D Pasteur (1996), Urban Management: The Challenge of Growth, Avebury, Aldershot

De Luisa I (1996), "*Understanding Rural Small-scale Firms in Mexico*", Papers in the Administration of development No 61, DAG, School of Public Policy, The University of Birmingham.

Diaz, D Balvin, JLL Follegatti and M Hordijk (1996), "*Innovative Urban Environmental Management in Ilo, Peru*", in Environment and Urbanization Vol 8 No 1, April

Dillinger W (1991), "*Urban Property Taxation*", World Bank

Donahue J (1989), The Privatization Decision: Public Ends, Private Means, Basic Books, New York

European Institute of Urban Affairs (1992), Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community: A Report to the Commission of the European Communities, Directorate General for Regional Policy (XVI), John Moores University, Liverpool

Harding A (1990), "*Local Autonomy and Urban Economic Development Policies*", in DS King and J Pierre (eds), Challenges to Local Government, Sage Publications

Harris N. and I. Fabricius (1996) (eds), Cities and Structural Adjustment, UCL Press, London

Harvey D (1989), "*The place of urban politics in the geography of uneven capitalist development*", in The Urban Experience, Basil Blackwell, Oxford

Leonardo R and R. Nanetti (1990), The Regions and European Integration: The Case of Emilio Romagna, Pinter Press, London

Logan JR and HL Molotch (1988), Urban Fortunes: The Political Economy of Place, University of California Press

McCamey P.L. (ed) (1996), "*Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*", Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

McCamey P.L. (ed) (1996), "*The Changing Nature of Local Government in Developing Countries*", Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Mitlin D and D Satterthwaite (1994), "*Cities and Sustainable Development*", background document prepared for Global Forum'94, Manchester UK, 24-28 June

Mitlin D and D Satterthwaite (1996), "*Sustainable Development and Cities*", in C Pugh (ed), Sustainability, the Environment and Urbanization, Earthscan, London.

Mohan R. (1994), Understanding the Developing Metropolis: lessons from the city study of Bogotá and Cali, Oxford University Press.

Nickson RA (1995), Local Government in Latin America. Lynne Rienner, Boulder, Colorado

Nickson RA (1996), Water Sector Review, Role of Government in Adjusting Economies, Paper 5, School of Public Policy, University of Birmingham

Nickson RA (1997), "*The Public-Private Mix in Urban Water Supply*", International Review of Administrative Sciences, Vol 63 No 2

Nientied, P., Klink, J, and Paiva, A. (1997, forthcoming) Urban Government and Economic Restructuring, the cases of Caracas and Sao Paulo Region. Rotterdam; Institute for Housing and Urban Development Studies.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1993) Territorial Development and Structural Change, a New Perspective on Adjustment and Reform. Paris.

Programa de Gestión Urbana (1996), Servicios Públicos Urbanos: Privatización y Responsabilidad Social, PGU, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Quito.

Ramirez Londono, M (1995), "*Good Municipal Financing Practices in Latin America*", Urban Age Vol 3 No 3, September.

Sassens S (1994), Cities in a World Economy, Pine Forge Press, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Slater R. (1991), From Firm to Firm, Avebury Academic Press, Aldershot

Townroe PM (1996), "*The changing structure of the city economy*", in Harris and Fabricius (eds)

Triche T (1993), "*The institutional and regulatory framework for water supply and sewerage: public and private roles*", Infrastructure Notes WS-9, World Bank, Transport, Water and Urban Development Department, Washington DC.

United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) (1996), An Urbanizing World: Global Report on Human settlements, Oxford University Press.

Valenzuela E (1996), Rancagua: la fecundidad de un gobierno municipal, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, Chile

WASTE, ACEPESA, IPES (1996), "*Case Study: Regional Overview - Latin Arnerica*", UMP/SDC Collaborative Proggmme on Micro-enterprises" Involment in Solid Waste Management in Developing Countries, Cairo, 14-18 October

Weiping Wu (1996) "*Economic Competition and Resource Mobilization*", in: M. Cohen et al. (editors) Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces. p 123-154. Washington; Woodrow Wilson Center Press.

World Bank (1994), World Development Report: Infrastructure for Development, Oxford University Press, New York



Presidente-Ejecutivo  
Àngel Garcia i Fontanet

Patronos  
Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Girona  
Ajuntament de Lleida  
Ajuntament de Tarragona  
Diputació de Barcelona  
Mancomunitat de Municipis  
de l'Àrea Metropolitana  
de Barcelona  
Ministerio de Administraciones  
Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte  
Enric Argullol i Murgades  
Josep M. Bricall Masip  
Francesc Caminal i Badia  
José M<sup>a</sup> Mena Álvarez  
Pere Duran i Farell  
Jorge Fernández Díaz  
Jaume Galofré i Crespi  
José A. González Casanova  
Pere Grases González  
Joan B. Isart i López  
Ernest Maragall i Mira  
Manuel Mas i Estela  
Juli Molinaria i Valls  
Josep Montilla Aguilera  
Ramon Mullerat i Balmaña  
David Pérez Maynar  
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau  
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta  
Núria Pi-Sunyer i Cuberta  
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta  
Miquel Roca i Junyent  
Lluís Saura i Lluvià  
Antoni Serra i Ramoneda  
Jordi Solé Tura  
Guillem Vidal i Andreu  
Eulàlia Vintró Castells

Secretario  
Josep M. Socías i Humbert

Gerente  
Xavier Sisternas i Suris

La *Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales* es una entidad dedicada al análisis de cuestiones relacionadas con el Estado de las Autonomías y con los gobiernos locales. Nacida bajo el impulso de un conjunto de administraciones locales, tiene una vocación abierta y plural, e integra en su Patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La finalidad principal de la Fundación es ofrecer una plataforma para el estudio y para el debate sobre diferentes aspectos y problemáticas de los gobiernos subestatales. Sus estudios y discusiones quieren integrar perspectivas jurídicas, económicas, políticas, sociales y de gestión. Los trabajos de la Fundación recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de personalidades políticas y de profesionales de la gestión pública.

Entre las principales cuestiones sobre las que trabaja la Fundación se pueden destacar:

- El modelo español del Estado de las Autonomías.
- La aplicación del principio de autonomía local.
- El papel de las diputaciones y de otros entes supramunicipales.
- La legislación y la jurisprudencia que afecten a las comunidades autónomas y los entes locales.
- La financiación de las comunidades autónomas y los gobiernos locales.
- El gobierno de las grandes ciudades.
- Las relaciones intergubernamentales, la articulación competencial y el principio de subsidiariedad.
- Los sistemas de representación y gobierno de los municipios y regiones.
- Los modelos organizativos y las estrategias de gestión de los gobiernos regionales y locales.
- Las políticas sectoriales a nivel regional y local.
- Los modelos comparados de sistemas federales y de gobierno local.
- Los gobiernos regionales y locales ante la integración Europea.
- El pensamiento de Carles Pi i Sunyer, las corrientes federalistas del siglo XX y los exilios de 1939.





## PUBLICACIONES RECIENTES DE LA FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

### **Informes Pi i Sunyer**

*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*  
Francisco Longo (dir.), (848 pp.) 5.900 ptas.

*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*  
Francisco Longo (dir.), (557 pp.) 4.150 ptas.

*Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*  
Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.), 2 vols., (1.333 pp.) 8.900 ptas.

*La Provincia en el Estado de las Autonomías*  
DD. AA., (485 pp.) 4.390 ptas.

### **Notes Tècniques**

*Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública*  
Nº 1. Junio 1997, (12 páginas) 500 ptas.

*Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*  
Nº 2 Julio 1997, (9 páginas) 500 ptas.

*Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*  
Nº 3 Febrero 1998, 500 ptas.

*Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*  
Nº 4 Mayo 1998, (17 páginas) 500 ptas.

*L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental*  
Nº 5 Mayo 1998, (12 páginas) 500 ptas.

### **Documents Pi i Sunyer**

*Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos*  
Documents Pi i Sunyer 1 (123 pp.) 1.000 ptas.

*La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934*  
Documents Pi i Sunyer 2 (40 pp.) 1.000 ptas.

*El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*  
Documents Pi i Sunyer 3 (78 pp.) 1.000 ptas.

*Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*  
Documents Pi i Sunyer 4 (89 pp.) 1.000 ptas.

*Federalismo y subsidiariedad en Italia*  
Documents Pi i Sunyer 5 (120 pp.) 1.000 ptas.

*Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*  
Documents Pi i Sunyer 6 (42 pp.) 1.000 ptas.

**Quaderns de Jurisprudència**

11 números por año (30/40 páginas por número)  
600 ptas., Subscripción anual: 6.000 ptas.

**Estudis i Documents**

*Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors*  
Joan Cals (dir.), (158 pp.) 2.200 ptas.




**Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer**

*La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*  
Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer 1, (39 pp.) 1.000 ptas.

*Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*  
Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer 2, (80 pp.) 1.000 ptas.

*Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*  
Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer 3, (90 pp.) 1.000 ptas.

**DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

-  En la sede de la Fundación, por teléfono, fax, e-mail o correo.
-  En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55, Barcelona). Los *Informes Pi i Sunyer* se encuentran también en las principales librerías de España.
-  Las publicaciones pueden ser consultadas y adquiridas a través de la página web de la Fundació (<http://www.fund-pisunyer.com>)

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. Gran Via Corts Catalanes, 491  
Casa Golferichs. E-08015 Barcelona. Tel. 93-452 71 15 Fax 93- 323 34 31. e-mail: fundacio@fund-pisunyer.com

Cantidad	Título	Precio
Total		

Nombre y apellidos: .....

Institución: .....

Dirección: .....

C. Postal: ..... Población ..... NIF: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....

- Cheque nominativo a Fundació Carles Pi i Sunyer adjunto a la hoja de pedido.
- Tarjeta VISA, N°: |\_|\_|\_|\_| |\_|\_|\_|\_| |\_|\_|\_|\_| |\_|\_|\_|\_| |\_|\_|\_|\_|    Fecha de caducidad |\_|\_|/|\_|\_|

Firma y fecha

# loc@l

## Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías

**loc@l** es un punto de encuentro y un espacio de discusión e intercambio de ideas, proyectos y debates sobre temas locales y autonómicos. Los suscriptores a esta lista envían y reciben a través de su correo electrónico, informaciones diversas sobre un amplio conjunto de cuestiones relacionadas con políticas locales, organización y gestión municipal, democracia local, gestión de servicios públicos, financiación local y autonómica, derecho público, federalismo y subsidiariedad, modernización de las administraciones públicas, etc.

**loc@l** da cabida mensajes, noticias, reseñas de publicaciones, artículos de revistas, investigaciones en marcha, programas de congresos, jornadas y cursos, proyectos innovadores desarrollados en municipios y comunidades autónomas, consultas entre gestores, novedades legislativas, reseñas jurisprudenciales y otras informaciones que puedan ser de utilidad para gestores, políticos y estudiosos del mundo local y autonómico.

**loc@l** está abierto a la participación de todos: alcaldes y concejales, secretarios de ayuntamientos, directivos y funcionarios públicos, juristas y magistrados, parlamentarios, académicos, doctorandos y estudiantes, así como universidades y centros de investigación, federaciones de municipios, partidos políticos y organizaciones ciudadanas.

**loc@l** abre un espacio virtual en *Internet* para sustentar la reflexión de los actores *locales*. Un espacio de comunicación e interacción, próximo y útil. Un espacio donde relacionar acción y reflexión, investigación y gestión, un intento de establecer puentes entre problemas y soluciones que son -a la vez- locales y globales.

**loc@l** centra su ámbito de trabajo en las diversas realidades locales y autonómicas existentes en España, si bien está abierto a la participación desde otros países.

Para **suscribirse** envíe a [listserv@filnet.es](mailto:listserv@filnet.es) el siguiente mensaje:  
subscribe local escriba aquí su dirección electrónica  
Deje el Asunto en blanco.

Por ejemplo:

Asunto (subject):

Texto: subscribe local [fundacio@fund-pisunyer.com](mailto:fundacio@fund-pisunyer.com)

Para **participar** en **loc@l** envíe sus mensajes a [local@filnet.es](mailto:local@filnet.es)

*La Fundaci3n Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonom3cos y Locales gestiona este proyecto con la voluntad de dar apoyo a la investigaci3n y a la innovaci3n en los gobiernos locales y autonom3cos.*