

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Introducción

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Introducción

Durante los días 18 al 20 de marzo de 1999 se celebró en los locales de la Fundació CIDOB un seminario internacional sobre “desarrollo urbano en África e Iberoamérica”. En la organización del evento participaron la propia Fundació CIDOB, el Centro de Estudios Africanos (CEA) y el Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies (AEGIS), con la colaboración de la Dirección General VIII de la Unión Europea.

El presente número de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* recoge las ponencias y los debates del grupo centrado en “ciudades y desarrollo en Iberoamérica”. Las ideas que surgieron y se debatieron forman parte de los grandes temas que hoy están en las agendas de los gobiernos nacionales, regionales y, fundamentalmente, en las de los gobiernos locales.

“La promoción económica del territorio y el desarrollo local”; “la ciudad y la innovación tecnológica”; así como “la gobernabilidad y la participación ciudadana” formaron los tres bloques temáticos de discusión del seminario y permitieron abordar los interrogantes acerca de si los gobiernos locales pueden incidir en el desarrollo, así como replantear los modelos de desarrollo y los factores que en ellos intervienen.

Participaron en el curso alcaldes, funcionarios e investigadores, todos ellos expertos en el ámbito municipal y del desarrollo local de diferentes países de América Latina (Chile, México, Colombia, Argentina, Uruguay, Bolivia, Nicaragua) y España (Cataluña y Andalucía).

La presencia de participantes de tan diversas zonas permitió el intercambio de experiencias, puestas en común respecto a los nuevos retos del municipalismo, incidiendo en su posible contribución al desarrollo, así como en la apuesta por la construcción de democracias participativas y fuertes.

Es obvio que este encuentro fue una gran oportunidad para iniciar o intentar aplicar una clase de cooperación al desarrollo diferente, en la que los gestores territoriales y los actores locales -tanto del norte como del sur- puedan establecer líneas estratégicas de actuación e intercambiar experiencias sobre los nuevos retos de los gobiernos locales ante los escenarios de la globalización y reestructuración productiva.

La creación de instancias internacionales capaces de investigar, intercambiar y proponer desde la perspectiva local otra forma de entender las decisiones en el ámbito económico, político y territorial, de manera que el simple *crecimiento* se vea acompañado de un desarrollo que garantice a los ciudadanos el respeto a los Derechos Humanos y el Derecho al Desarrollo, tiene que ser uno de nuestros objetivos. Y este seminario es un primer paso.

\*Catalina Victory

\* Abogada y experta en desarrollo local, España

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Apertura.

# Apertura

\*Jaques Jobin

En primer lugar, me gustaría expresar mi agradecimiento por haber sido invitado a decir estas pocas palabras. Siento no poder participar en los seminarios, pues la temática de ambos es relevante y es algo en lo que todos necesitamos trabajar conjuntamente. Esta es también la primera vez que hablo como director de la IULA y el primer acto al que asisto como tal, así que espero que me traiga suerte y sea el comienzo de algo positivo.

Al mismo tiempo que estos seminarios, va a tener lugar el 99 congreso de la IULA, que esta vez se convoca bajo el título “gobiernos locales unidos en una misión global”. Creo que todos deberíamos ser muy conscientes de que es crucial el interés que estamos dirigiendo hacia las actividades de los gobiernos locales. En la IULA hemos creado una plataforma institucional donde gente de todo el mundo comparte actividades que conducen al fortalecimiento de gobiernos municipales de todos los países participantes. Y cuando digo esto, no estoy hablando del Norte o del Sur, sino de gobiernos locales de todo el mundo tratando de trabajar juntos.

Los dos seminarios que van a celebrarse aquí están centrados en cuestiones relativas al desarrollo urbano en África y Latinoamérica, cuestiones que la IULA trata desde una perspectiva de gobierno local. La temática del gobierno local está presente en todos los continentes aunque con marcadas diferencias en cada uno de ellos. Sin embargo, finalmente parece que estamos descubriendo las similitudes y la solidaridad entre los gobiernos locales de sitios muy dispares.

El final de la Guerra Fría y la fuerte tendencia hacia la descentralización han provocado un aumento de las exigencias sobre lo que se espera que realice y ofrezca el municipio; al mismo tiempo, se exige que el municipio realice sus funciones de una manera participativa y democrática. Nos encontramos, pues, con dos retos en relación con esta cuestión. El primero es cómo tomar decisiones en interés de la población y

con la participación o conocimiento de ésta. El segundo, cómo financiar la oferta de servicios. ¿Cómo conseguir la autoridad suficiente para elevar los impuestos y poder ofrecer servicios a la población para mejorar la calidad de vida en la ciudad?

Desde la perspectiva de la IULA, esos son los dos puntos sobre los que estamos trabajando para encontrar respuestas. Por supuesto, sabemos que son dos puntos cruciales ya que, con el fin de la Guerra Fría, se han invalidado los argumentos políticos que hacían posible que muchos países, del Norte o del Sur, justificaran su falta de eficiencia. Los países eficientes son aquéllos que pueden recibir soporte, que pueden participar en empresas conjuntas, etc., y no aquéllos que son de derechas o de izquierdas. Hay que ser eficiente. Pero, ¿qué es eficiencia? ¿cómo se desarrolla la eficiencia? La respuesta se encuentra en la descentralización, e involucra necesariamente la democratización y el fortalecimiento del nivel local. Esa es la tarea de los políticos, más allá de la cual el político deja de ser necesario.

Como ejemplo, mencionaré mis propias experiencias de trabajo con la Federación de Municipalidades Canadienses. Hemos empleado muchas energías en lo que en Europa se llama “cooperación descentralizada”, pero que nosotros preferimos llamar “cooperación internacional municipal”. Bajo este programa, colocamos municipalidades en una relación de equivalencia, al nivel de concejales y otra gente elegida; en el nivel directivo así como en el de oferta de servicios. Este tipo de relaciones permite intercambiar conocimientos y habilidades. No nos importa si ese intercambio va del Norte al Sur o viceversa, del Este al Oeste o en sentido contrario, porque todos somos municipalistas: todos tenemos los mismos problemas, hemos de tomar decisiones de manera participativa, independientemente de nuestra cultura, tradición o religión. Y todos debemos ofrecer servicios, también independientemente de nuestra cultura, religión o tradición. Eso es precisamente lo que se denomina “cooperación descentralizada”. Significa permitir a la gente que toma las decisiones trabajar conjuntamente con la gente encargada de los servicios. No estoy defendiendo un rechazo de la universidad, sino que abogo por la introducción de la realidad en las universidades. La teoría no debe ser evitada, sino que debe incorporarse a la práctica. Por tanto, lo que necesitamos es pensar sobre qué hacer, a nivel del gobierno local, y cómo realizarlo. Ustedes son los que saben y pueden reflexionar sobre ello.

Queda mucho por hacer. Miren la situación en las ciudades, el aspecto físico de la vida en las ciudades. Eso es en lo que los gobiernos locales están trabajando ahora. Les pido que nos ayuden a hacerlo de manera bien planeada y coordinada, de forma tal que el resultado sea eficiente y podamos conseguir nuestro común objetivo que es la mejora de la calidad de vida en nuestras ciudades.

Les envidio por los dos interesantísimos días que les esperan y les deseo que ambos seminarios resulten todo un éxito.

### \*Michael Parkes

En primer lugar debo decir que, aunque trabajo para la Comisión Europea, los temas que voy a tratar y las cuestiones que deseo plantear reflejan mis propias preocupaciones, pero no necesariamente las de la Comisión.

La Comisión administra un presupuesto de unos 90.000 millones de dólares. Parte de este presupuesto está destinado a la ayuda internacional. Y, dentro de la UE, el organismo encargado de la cooperación al desarrollo es la DG VIII. Históricamente, la DGVIII se ocupaba de las antiguas colonias francesas y belgas. Las incorporaciones sucesivas del Reino Unido, más tarde de España y Portugal y, finalmente, Finlandia, Suecia y Austria, generaron una serie de cambios en la composición política y geográfica que condujeron a la creación de las tres Direcciones Generales que, en la actualidad, gestionan el tema del desarrollo. La Comisión Europea es, después del Banco Mundial, el mayor donante de fondos multilaterales, lo cual nos convierte en el quinto mayor donante de los 22 países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Sin embargo, si añadimos los 15 estados miembros de la Unión Europea, entonces somos, con mucho, el mayor donante mundial. De hecho, en 1996, suministramos aproximadamente un 65% de los fondos para asistencia al desarrollo, unos 37.000 millones de dólares frente a los cerca de 9.000 millones que aportó Japón y los 8.000 millones de EEUU.

Pero estas cifras son engañosas si entramos a considerar la cuestión del desarrollo urbano. De hecho, el desarrollo urbano no ha sido nunca una prioridad en el trabajo de la DGVIII. Entre 1972 y 1995 sólo se dedicaron unos 750 millones de dólares para proyectos urbanos en África. Por otra parte, en el programa actual, sólo dos de los 70 países del grupo África-Caribe-Pacífico (países ACP) han señalado el desarrollo urbano como un área prioritaria, mientras que casi la mitad de ellos han demandado ayudas para el desarrollo del sector del transporte. Con esto quiero sugerirles la necesidad

\*Experto en Desarrollo Urbano, Comisión Europea, DG VIII

de considerar el hecho de que el retraso de los proyectos de desarrollo urbano respecto a otro tipo de planes de desarrollo no puede achacarse sólo a la poca disposición de los organismos internacionales de ayuda al desarrollo; los propios países receptores de la ayuda son también parcialmente responsables de este fenómeno. Incluso después de que Habitat II anunciara la progresiva urbanización de todo el planeta, sigue existiendo un cierto prejuicio antiurbano. Recientemente realicé un análisis de 46 artículos sobre estrategia de diferentes países comunitarios y tan sólo 4 de ellos presentaban la urbanización como un tema clave para el desarrollo, mientras que los 131 informes nacionales y planes de acción surgidos de Habitat II remarcan la importancia de estudiar las necesidades de los pueblos y ciudades.

Entonces, ¿qué hemos de hacer para impulsar el interés por el desarrollo urbano? ¿es suficiente con la presión demográfica? África se está urbanizando rápidamente: en 25 años habrá más gente viviendo en ciudades africanas de las que hoy viven en todo el continente. ¿Cuáles son las dificultades? Ciertamente, sobre el terreno el trabajo urbano es muy complejo y a muchos administradores les es más sencillo el gastar el dinero en la construcción de carreteras. El reciente análisis de unos 700 proyectos urbanos ha mostrado que un 75% de los fondos fueron destinados a infraestructura: salud, agua, electricidad y alcantarillado, básicamente; un 20% a la construcción y equipamientos: escuelas, clínicas y cosas por el estilo; y se dedicaba además una pequeña fracción del crédito a la pequeña empresa y formación. Sin embargo, deberíamos recordar que el gasto en infraestructura de transportes para áreas urbanas (ferrocarriles, aeropuertos, puentes, carreteras, etc.) ejerce también un impacto directo en el desarrollo urbano, al igual que otros muchos proyectos de desarrollo. Yo sugeriría que agilizar el tráfico y ofrecer acceso a los servicios –agua, electricidad, infraestructura y facilidades sanitarias en áreas urbanas– es también desarrollo urbano, siempre que eso se haga en conexión con la administración urbana, con un sistema fiable de recaudación de impuestos y con la construcción de un conjunto sólido y apropiado de instrumentos legales para la regulación del territorio. Desafortunadamente, la realidad es que los proyectos que se han realizado hasta ahora se han preocupado más, por ejemplo, de conseguir una alcantarilla que de integrar esa necesidad particular dentro de todo el sistema de necesidades que es el ámbito urbano.

Sea como fuere, lo cierto es que como máximo sólo el 10% de la Asistencia para el Desarrollo a Países no Europeos se ha preocupado de la cuestión urbana. Sería útil que, en nuestras discusiones de los dos próximos días, nos preguntáramos por qué el desarrollo urbano es en estos momentos “la Cenicienta” de la cooperación para el desarrollo.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica.  
Catalina Victory

# Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica

\*Catalina Victory

## GOBIERNOS LOCALES EN LATINOAMÉRICA

### **Una región submunicipalizada**

La década de los ochenta ha estado marcada en América Latina por fuertes y conflictivos procesos de redemocratización política. En todos ellos la descentralización del Estado ha sido planteada como uno de los objetivos básicos, entendiéndose en ello la traslación de competencias y el reconocimiento de la autonomía política a los municipios, la promoción de la participación ciudadana y el desarrollo económico local.

Si bien entre los años 1980 y 1990 ha aumentado en América Latina el número de municipios, la relación entre población total y número de municipios todavía es insuficiente y muestra grandes desequilibrios en el interior de los países. Esto denota una presencia de una región submunicipalizada, sobre todo si la comparamos con Europa, Canadá y los Estados Unidos. Sirva a modo de ejemplo que Francia, con 58.010.000 de habitantes tiene 36.000 municipios, y toda América Latina, con 439.300.000 de habitantes tiene 15.600 municipios. En América Latina y el Caribe hay un municipio por cada 1.338 km de territorio; en Europa hay un municipio por cada 199 km.

El municipio en América Latina tiene un carácter netamente rural: cerca de un 80% de ellos tienen menos de 25.000 habitantes y sólo el 0,1% del total regional (alrededor de 71 municipios) tienen más de 500.000 habitantes. Es importante señalar la casi inexistencia de institucionalidad para las poblaciones rurales latinoamericanas, así como su poco acceso a los centros de decisión y servicios públicos.

Los cuadros 1, 2 y 3 muestran el número de municipios en relación al número de habitantes y el territorio y, además, la comparación entre América Latina, Europa, Canadá y EEUU. Asimismo, se aporta una clasificación de municipios por tramos de población, a fin de identificar el establecimiento municipal existente en la región.

Cuadro 1

	<b>Territorio</b> (miles de Km)	<b>Población</b> (millones de habitantes)	<b>Nº de municipios</b>
América Latina	20.877	439,3	15.600
Europa	24.502	571,5	122.682
Canadá	6.052	26,2	4.657
EEUU	9.372	248,0	19.200

Fuente: Palma Carvajal, E. (1993) "El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia".

*ILPES*, 7 de septiembre de, LC/IP/R.135.

Cuadro 2

	<b>América Latina</b>	<b>Municipalidades</b>	<b>Población</b>
Argentina		1.921	28.816.153
Bolivia		311	6.420.792
Brasil		4.490	145.224.381
Colombia		1.061	33.109.840
Costa Rica		81	3.367.455
Cuba		169	10.939.714
Chile		336	13.348.401
Ecuador		169	9.577.568
El Salvador		262	5.118.599
Guatemala		330	8.331.874
Honduras		289	4.443.721
México		2.389	73.013.901
Nicaragua		145	4.357.099
Panamá		67	2.295.285
Paraguay		218	4.098.837
Perú		1.812	22.048.356
República Dominicana		109	6.619.458
Uruguay		19	3.173.566
Venezuela		286	18.103.020

Cuadro 3

<b>América Latina</b>	
<b>Tramos de población</b>	<b>Número de municipios</b>
+ de 500.000 habitantes	71
+ de 100.000 y - de 500.000 habitantes	563
+ de 25.000 y - de 100.000 habitantes	2.508
+ de 10.000 y - de 25.000 habitantes	3.983
+ de 5.000 y - de 10.000 habitantes	2.865
+ de 1.000 y - de 5.000 habitantes	3.458
- de 1.000 habitantes	1.017

Fuente de los cuadros 2 y 3: Sierra J. E.(1997) *Información Municipal: Datos Estadísticos, Problemas y Desafíos*.

### **Las Municipalidades: instituciones aún debiles**

América Latina adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto, y por un organismo colegiado, constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos.

El sistema de gobierno municipal está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno. Existen municipalidades de la región donde el órgano colegiado ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias y la de dictar los actos de mayor trascendencia; por su parte, el órgano unipersonal (el alcalde) ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Y, en cambio, existen otros casos en que el poder local pivota fundamentalmente en el órgano unipersonal.

Dependerá de cómo se produzca la distribución de funciones y competencias entre el órgano unipersonal y colegiado, así como el sistema de las mayorías y minorías que forman parte de los órganos de gobierno y del sistema electoral combinado con el sistema de partidos, para que se creen o establezcan “mayorías sólidas” de gobierno en la municipalidad. Predominan en la región las municipalidades con alcaldes fuertes y concejos débiles, es decir, hay una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas de grupos políticos para asegurar la gobernabilidad.

### *El principio autonómico*

La corriente descentralizadora que está acaeciendo en América Latina desde principios de los años ochenta ha plasmado en las Constituciones de casi todos los países de la región la garantía institucional de la autonomía de los municipios, y la definición de la municipalidad como unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político nacional.

Buena muestra del reconocimiento institucional de la garantía autonómica de los municipios son, entre otras: las Constituciones de Colombia (1991) y Paraguay (1992), que definen a la nación como descentralizada y a la municipalidad como integrante de la organización territorial del Estado y dotada de autonomía municipal; Brasil, donde la Constitución de 1988 reconoce por primera vez a las municipalidades como entidades con rango constitucional; y, entre otras, las Constituciones de México (1983), Guatemala (1986), Nicaragua (1987), Paraguay (1992) y Chile (1992).

Asimismo, los códigos municipales de la región también recogen este principio autonómico, configurándolo como el derecho y capacidad efectiva de las colectividades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus propios habitantes.

La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana aprobada el 22 de noviembre de 1990 comprende, a manera de declaración, los contenidos mínimos que a continuación se enuncian:

#### *1. Capacidad de elegir sus propias autoridades*

El ejercicio político de la autonomía municipal conlleva el principio de electividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.

#### *2. Competencias municipales*

La autonomía no comporta un ámbito material de competencias, ya que éstas tienen que ser fijadas por ley. Las competencias tienen dos magnitudes: el poder político o jurídico y el sector material de actuación o actividad sobre las cuales se lleva a término dicho poder político o jurídico. Por todo ello, no puede establecerse un listado de competencias municipales; sólo puede afirmarse que las municipalidades tienen que amparar las iniciativas locales que sean convenientes o adecuadas para el desarrollo y la gestión. La transferencia de competencias y funciones hasta ahora reservadas a otras administraciones implica que sea reconocida a los municipios la igualdad de derechos respecto a las otras administraciones y, por tanto, dotaciones económicas para su ejecución.

#### *3. Suficiencia financiera*

La autonomía tiene que ir acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias y para que éstas puedan ser asumidas con responsabilidad. Los recursos de las haciendas locales consisten en bienes o tributos propios y transferencias o participación en los ingresos del Estado. La importancia de los recur-

propios es obvia, ya que esto evita la supeditación a otras instancias centrales o regionales en sus decisiones. Las transferencias o la participación en los ingresos del Estado son una constatación de la responsabilidad compartida que tiene el gobierno local con el gobierno central a fin de lograr la prestación de servicios y funciones públicos.

#### 4. *Autoorganización*

La autonomía conlleva el poder y la capacidad de autoorganización para desarrollar la estructura organizativa y funcional, y para emitir normas y regulaciones adecuadas para la ejecución de las competencias encomendadas así como para una mejor prestación de los servicios públicos y el fomento del desarrollo local.

Esta capacidad de autoorganización requiere la formulación y aprobación del *presupuesto*, que es uno de los elementos importantes en la proyección de obras y acciones. Por ello, los municipios tienen que gozar de autonomía en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, disponiendo de controles y fiscalizaciones internas ejercidas por el personal civil propio. Esta supervisión debe realizarse con plena independencia. Los controles externos de fiscalización de la ejecución presupuestaria a posteriori, han de llevarse a cabo por organismos especializados en la materia. Otros elementos propios de la autoorganización son las políticas de personal, su capacidad para fijar plantillas, puestos de trabajo, retribuciones, estilos de trabajo, etc.

#### 5. *El desarrollo económico*

Los municipios no pueden ser ajenos a las políticas de desarrollo económico, y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.

#### 6. *Medio ambiente*

Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión. Esto es así, tanto por su responsabilidad, como porque constituyen la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

#### 7. *Recuperación municipalista*

La consolidación del municipalismo tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, priorizando su implantación donde éste aún no exista.

#### 8. *La participación popular*

La municipalidad actual debe funcionar como una instancia facilitadora, que estimule la acción participativa de los diversos agentes sociales, promoviendo una relación innovadora entre las asociaciones y el gobierno local como expresión de los intereses y preocupaciones de los ciudadanos.

#### 9. *Mecanismos de protección jurisdiccional de la autonomía local*

El ordenamiento jurídico tiene que ofrecer mecanismos para garantizar jurídicamente que las leyes y actividades de las administraciones estatales, regionales, etc., respetan la

autonomía municipal. Esto es debido a que el principio autonómico es incompatible con la existencia de controles administrativos sobre la actividad local y, si éstos existen, tienen que ser rigurosamente limitados y justificados. Sólo son posibles los controles de legalidad perfectamente determinados y que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe la normativa vigente. En cambio, los controles de oportunidad, que son aquéllos que tienen por finalidad la prevalencia de una opción frente a otras posibles (todas ellas correctas desde el punto de vista legal), son inadmisibles respecto al principio autonómico. La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana del 22 de noviembre de 1990, en su apartado 4, precisa taxativamente la exclusión de los controles gubernamentales sobre las municipalidades, quedando éstos exclusivamente en manos de los Tribunales de Justicia y los órganos de control generales de carácter económico.

Desde 1982 se han promulgado nuevos códigos municipales en más de diez países de la región, en los que se fija el reconocimiento de la autonomía municipal y los elementos que la caracterizan, y que se enumeran a continuación (ver cuadro 4).

Cuadro 4. La autonomía política en los Códigos Municipales

<b>Argentina</b>	Promulgada según cada Estado.
<b>Bolivia</b>	Ley Orgánica de Municipalidades 696 de 10 de enero de 1985 y Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994.
<b>Brasil</b>	Promulgada según cada Estado.
<b>Colombia</b>	Código de Régimen Municipal 136 de 1994.
<b>Costa Rica</b>	Código Municipal 4574 de 30 de abril de 1974.
<b>Cuba</b>	Normas reglamentarias de las asambleas municipales del poder popular de 1982.
<b>Chile</b>	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 de 31 de marzo de 1988, reformada en marzo de 1992 por la Ley 19.310.
<b>Ecuador</b>	Ley de Régimen Municipal 680 de 31 de enero de 1966.
<b>El Salvador</b>	Código Municipal 274 de 31 de enero de 1986.
<b>Guatemala</b>	Código Municipal, Decreto 58/88 de 6 de octubre de 1988.
<b>Honduras</b>	Ley de Municipalidades 134 de 29 de octubre de 1990.
<b>México</b>	Promulgada según cada Estado.
<b>Nicaragua</b>	Ley de Municipios 40 de 17 de agosto de 1988.
<b>Panamá</b>	Ley sobre Régimen Municipal 106 de 8 de octubre de 1973.
<b>Paraguay</b>	Ley Orgánica Municipal 1.294 de 9 de diciembre de 1987.
<b>Perú</b>	Ley Orgánica de Municipalidades 23.853 de 28 de mayo de 1984.
<b>Rep. Dom.</b>	Ley sobre Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952.
<b>Uruguay</b>	Ley Orgánica Municipal 9.515 de 28 de octubre de 1935.
<b>Venezuela</b>	Ley Orgánica de Régimen Municipal 4.109 de 15 de junio de 1989.

A pesar de los datos consignados en el cuadro anterior, es necesario distinguir entre la retórica y la realidad de la autonomía municipal en la región, ya que la cultura política latinoamericana es muy centralista (salvo la de Brasil) y las relaciones entre los gobiernos locales y centrales están caracterizadas más por la subordinación que por la igualdad, cooperación, colaboración y coordinación. En muchos países, la forma en que están concebidos la legislación y los códigos municipales favorece la ingerencia e influencia del Ejecutivo Nacional y de los respectivos Parlamentos en las actividades y asuntos constitucionales. Los códigos y normas municipales aprobados por los órganos del gobierno central regulan la organización administrativa y las funciones del gobierno local, restringiendo las posibilidades autoorganizativas o de organización complementaria y los intereses locales no especificados en las competencias.

A efecto de caracterizar la autonomía política de las municipalidades de la región, analizaremos los distintos elementos que la configuran en los siguientes apartados: sistema de representación democrática; competencias y recursos, así como organización y dimensión administrativa institucional para ejercer las competencias que se les han encomendado.

#### a) Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática

Los concejales se eligen en una sola circunscripción y por el sistema electoral de D'Hondt. Las únicas excepciones son Panamá, donde se utiliza el sistema de las mayorías basado en circunscripciones electorales de nivel submunicipal, y Venezuela, donde la Reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual dos tercios de los concejales son elegidos al estilo anglosajón y el tercio restante en forma proporcional.

Los concejales se eligen mediante sufragio universal, directo y secreto, y en algunos países de la Región el alcalde mediante votación popular y directa. Sin embargo, la mayoría de los alcaldes son escogidos por el Consejo municipal. Los mandatos electorales tienen una duración entre 2 y 6 años. Asimismo, las elecciones municipales coinciden en diez países con las de carácter nacional. En Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú, siempre se han realizado las elecciones en fechas diferentes a las nacionales. Por su parte, en Venezuela y Colombia se separaron las elecciones municipales de las nacionales desde finales de los ochenta.

El punto de partida para la elección de las municipalidades es la determinación del número de concejales en proporción al número de residentes y habitantes. Este parámetro de análisis nos lleva a decir que, en los sistemas latinoamericanos, el número de concejales por ciudadano es muy reducido, ya que varían entre un mínimo de cinco en la mayoría de los países hasta un máximo de sesenta en el caso de la ciudad de Buenos Aires. Estos límites en el número máximo de concejales ha producido un gran déficit democrático, sobre todo en los grandes municipios, donde el coeficiente de ciudadanos por concejal varía entre 20.000 y 80.000 habitantes. En términos comparativos, estas cifras son extremadamente

altas. En las municipalidades de los países europeos, y en las de los países anglosajones, las relaciones de ciudadanos por cada concejal son significativamente inferiores. Por ejemplo: en Francia hay 110 habitantes por concejal, en Suecia 270, en Alemania 400, en Estados Unidos 490, en España 602, en Japón 1.600 y en Gran Bretaña 1.800.

La consecuencia de ello es obvia: los mecanismos de representación democrática son estructuras centralizadas con poca representación de la ciudadanía y escaso control del electorado sobre el concejal o cargo público elegido.

De todo ello puede concluirse que los sistemas electorales no garantizan una aceptable representatividad del conjunto del electorado y, además, consolidan las estructuras centrales de los grandes partidos, excluyendo las minorías y haciendo muy anónima la relación del elector con sus representantes. El déficit de elegidos en proporción a los electores requiere medidas como ampliar el número de concejales para los órganos colegiados de poder municipal; constituir circunscripciones más pequeñas; elección directa del cargo de alcalde; y constitución de agrupaciones de electores, federaciones de agrupaciones e incluso participación de candidaturas independientes en las elecciones. Todas estas disposiciones han de ir encaminadas a reforzar la gobernabilidad y la representación lo más amplia posible de la ciudadanía, a fin de conseguir para los gobiernos municipales una mayor representatividad y pluralismo, así como una mayor estabilidad y eficiencia.

Los cuadros 5 y 6 describen el sistema electoral y la representación democrática de los gobiernos locales de la región objeto de este estudio.

Cuadro 5. Características del sistema electoral de los gobiernos locales en América Latina

	Mandato electoral	Elecciones coincidentes con nacionales	Nº de concejales
Argentina	4 años	sí	6-60
Bolivia	2 años	no	5-13
Brasil	4 años	no	9-55
Colombia	3 años	no	7-28
Costa Rica	4 años	sí	5-13
Chile	4 años	no	6-10
Ecuador	4 años	sí	5-15
El Salvador	3 años	sí	5-13
Guatemala	4 años	sí	8-20
Honduras	4 años	sí	4-10
México	3 años	no	5-20
Nicaragua	6 años	sí	5-20
Panamá	5 años	sí	5-19

Paraguay	5 años	no	9-24
Perú	3 años	no	5-39
República Dominicana	4 años	sí	5
Uruguay	5 años	sí	31
Venezuela	3 años	no	5-17

Cuadro 6. Proporción de concejales por residentes en algunas Municipalidades latinoamericanas

	Habitantes	Nº de concejales	Habitantes por concejal
<b>Argentina (1989)</b>			
Buenos Aires	2.900.794	60	48.347
<b>Bolivia (1992)</b>			
La Paz	711.036	13	54.695
Santa Cruz	694.616	13	53.432
Cochabamba	404.102	13	31.085
<b>Brasil (1991)</b>			
Sao Paulo	9.626.894	53	181.640
Río de Janeiro	5.473.909	42	130.331
Porto Alegre	1.380.000	33	41.818
Recife	1.341.000	41	32.707
<b>Chile (1991)</b>			
La Florida	391.253	10	39.125
Viña del Mar	312.306	10	31.231
Concepción	311.537	10	31.154
<b>Colombia (1994)</b>			
Bogotá	6.314.305	28	225.511
<b>México (1990)</b>			
Guadalajara	1.628.617	20	81.431
Nezahualcoyoti	1.259.543	20	62.977
Ecatepec	1.219.238	20	60.962
<b>Nicaragua (1992)</b>			
Managua	973.759	20	48.688
<b>Paraguay (1992)</b>			
Asunción	502.426	20	20.934
<b>Uruguay (1985)</b>			
Montevideo	1.246.500	31	40.210
<b>Venezuela (1990)</b>			
Libertador	1.824.892	17	107.347

Fuente: Nickson, A. (1997) *Foro de discusión electrónica. ¿Hacia dónde se dirigen los gobiernos locales en América Latina?*.

## b) Competencias y recursos

Si analizamos los códigos municipales latinoamericanos, hallaremos un primer listado de competencias sobre los servicios clásicos; son las funciones privativas del municipio por excelencia y las que están relacionadas con la prestación de servicios públicos locales, como los acueductos, alcantarillado, pavimentación, salubridad, alumbrado de calles, tránsito vehicular, recolección de basura, parques, mercados, cementerios, urbanismo, etc.

Una nueva área de competencias es la de los servicios sociales, que está abordándose con un criterio más político, lejos de la concepción de asistencia o beneficencia social. Se trata de intervenciones de los municipios en áreas nuevas, con un nuevo enfoque y más dirigido a la prestación de servicios esenciales de carácter básico para la dignidad humana, como son la salud y la enseñanza y las políticas sociales. Los gobiernos locales se enfrentan a estas nuevas competencias con un nuevo enfoque y como parte integrante del Estado y de las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, es un proceso que no está carente de conflictos y contradicciones entre un Estado central que cede algunas funciones y pocos recursos, y unos gobiernos locales que tienen que atender con pocos medios la demanda de una población necesitada.

La competencia del medio ambiente también empieza a estar presente en los códigos municipales, compartida con otras instancias y administraciones. No obstante, ello no exime a la municipalidad del importante papel que debe desempeñar al respecto. Sin embargo, podemos afirmar que aún son pocos los municipios latinoamericanos que están encarando el tema de la gestión medioambiental.

Los procesos de municipalización son de carácter homogéneo, sin tener en cuenta que las capacidades de los municipios son distintas entre sí. Los esquemas normativos han de ser más flexibles, ya que el marco de competencias que puede transferirse a los municipios es muy amplio y abarca los aspectos financieros, de gestión administrativa y de gestión sectorial. Por todo ello, es necesario una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públicos, así como identificar claramente el rol de la administración central, con el objetivo asegurar su financiamiento. El Estado central no puede seguir transfiriendo competencias a los municipios sin los oportunos recursos y sin asumir el principio de subsidiariedad.

En lo que se refiere a los recursos económicos, las transferencias fiscales han aumentado desde mediados de los años ochenta y, normalmente, se han realizado mediante acuerdos para compartir ingresos fiscales de la nación. Este nuevo mecanismo de transferencia de recursos ha incrementado la capacidad de los gobiernos locales. Son ejemplos, entre otros, los de Brasil, Colombia, Guatemala, México y Venezuela.

En Brasil, una amplia gama de acuerdos para compartir ingresos con las autoridades federales y estatales fueron incorporados en la Constitución de 1988. Desde entonces, las municipalidades reciben transferencias garantizadas, incluyendo porcen-

tajes estipulados de las recaudaciones del impuesto federal sobre el ingreso, sobre la producción industrial y las propiedades rurales, además del impuesto estatal del valor añadido y sobre los vehículos.

En Colombia, la Constitución de 1992 introdujo un acuerdo general para compartir los ingresos fiscales del país, con un aumento por etapas, hasta alcanzar en el 2001 el 41%. En Centroamérica, se reconoce en diferentes países la disposición constitucional que garantiza una transferencia anual a las municipalidades de un tanto por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado: Guatemala, el 8% a partir de 1985; El Salvador, el 6% a partir de 1997.

Estas transferencias no son definitivas y las municipalidades disponen de libertad para fijar sus prioridades. A pesar de este aumento de transferencias fiscales, éstas no han sido capaces de paliar la enorme brecha en el nivel de prestación de servicios entre municipalidades con o sin recursos.

Por lo que respecta al control financiero y la función de auditoría, el gobierno central ejerce un control financiero estricto sobre el gobierno local, a excepción de los casos de Brasil y Argentina, donde esta función la desempeñan el gobierno estatal o provincial. Para ello, se utilizan varios mecanismos como: la potestad de retener transferencias discrecionales; el uso de exigencias o condicionalidad sobre el gasto municipal; las políticas de inversión mediante planes o programas fijadas desde organismos centralizados; la configuración del sistema impositivo municipal; límites a la potestad municipal de variar las tasas; limitaciones en la enajenación de bienes inmuebles, endeudamiento y acceso al crédito; y la aprobación de los presupuestos municipales. En Centroamérica constituye una limitación clara a la autonomía el denominado “plan de arbitrios”, que consiste en la aprobación a priori de una lista detallada de tasas impositivas y tarifas propuestas para cada municipalidad durante cada año.

En la mayoría de los países latinoamericanos el control financiero del gobierno local lo ejerce la Contraloría General de la Nación, una entidad de mucha autoridad asentada en la tradición luso-hispánica de las leyes administrativas. En algunos países esta función la desempeña el Ministerio del Interior o el Ministerio de Finanzas. El objetivo primordial es casi siempre el de asegurar la legalidad del gasto y de los ingresos municipales. Esta vigilancia consiste en una auditoría previa o bien posterior de las cuentas municipales, controlando tanto la elaboración y ejecución del presupuesto, como la compra y venta de activos municipales. La Contraloría General de la Nación tiene el derecho de investigar la contabilidad municipal sin más trámite; esta forma de control financiero es esencialmente reguladora de las actividades y muy poco tiene que ver con intenciones de apoyarlas en su gestión ordinaria. Por ello, el proceso de auditoría analiza básicamente resultados financieros y raras veces técnicas de contabilidad gerencial y análisis de resultados y actividades. Ofrece, por tanto, poca información referente a la eficacia y efectividad de la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales.

Otro elemento que caracteriza los recursos económicos de los municipios es su capacidad de generar recursos propios a partir de los impuestos, tasas y transferencias, que posibilitan los códigos o regímenes municipales. Su generación depende fundamentalmente de dos elementos: disponer de un catastro actualizado para así poder ejercer una presión fiscal sobre la propiedad; y una dinámica de actividad industrial y comercial, es decir, un desarrollo económico y social. Ambos elementos escapan hoy por hoy del control de las municipalidades de la región, ya que los catastros en la mayoría de los municipios o no están actualizados o no reflejan los valores de mercado, o prácticamente no existen, y en cuanto al desarrollo económico y social, éste se halla localizado generalmente en muy pocos, que son los que concentran la riqueza.

En el cuadro 7 se relaciona por países de la región latinoamericana y por algunos de la Unión Europea, además de en EEUU y Canadá, el gasto municipal como porcentaje del público total, resultando un promedio del 10% para Latinoamérica y más de un 30% para la Unión Europea, EEUU y Canadá.

Cuadro 7. Transferencias de recursos del Estado a las municipalidades

Países	% del gasto público total
Argentina	11 (1988)
Bolivia	14,6 (1994)*
Brasil	17,5 (1992)*
Colombia	24 (1992)
Costa Rica	12,5 (1997)**
Chile	11 (1991)
Ecuador	5 (1992)
El Salvador	6 (1997) **
Guatemala	10 (1995) **
Honduras	1,5 (1997) **
México	3 (1990)
Nicaragua	6,2 (1997) **
Panamá	7,2 (1995) **
Paraguay	2 (1988)
Perú	8 (1987)
República Dominicana	4 (1986)
Uruguay	4 (1986)
Venezuela	7 (1989)

Suecia	58,8*
Noruega	45,2*
Irlanda	30,5*
Reino Unido	32,7*
Estados Unidos	36,8*
Canadá	35,7*
Alemania	28,4*

Fuente: Nickson A. (1995) *Local Government in Latin America*. Lynne Rienner Publishers Inc.

\* Government Finance Statistics FMI, 1992 y proyecto "descentralización fiscal en América Latina" CEPAL/GTZ.

\*\*Fundación para el Desarrollo Municipal en Centroamérica (FUNDEMUCA), Costa Rica.

### c) Organización y dimensión administrativa

Los elementos del municipio son el territorio, la población y la organización, y es a esta última a quien corresponde su gobierno y administración. Será por tanto el elemento organizacional el que definirá a la entidad institucional o sea, las municipalidades, y éstas las que ejercerán las funciones y adoptarán los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes les atribuyen.

La organización de la municipalidad viene establecida en las normas que la regulan. Sin embargo, una expresión de la autonomía municipal consistirá en la capacidad de establecer y desarrollar, por parte del municipio, una estructura organizativa propia adaptada a sus características y necesidades. Esta estructura organizativa propia está acotada por los códigos municipales de la región, que dificultan o someten a controles y tutelas la estructura administrativa y su personal. A pesar de ello, se están adoptando reformas legales en este aspecto, fruto de las reivindicaciones de los mismos gobiernos locales y de asociaciones de municipios.

Las municipalidades tienen que dotarse de un desarrollo organizacional que les permita ejecutar las competencias y funciones encomendadas, y de unas estructuras flexibles y ágiles, ya que son muchas y variadas las resoluciones que diariamente han de adoptar. De entre ellas, destacan: la programación y eficiencia administrativa; un buen sistema de información municipal; la actualización de catastros; la racionalización de ingresos y gastos; las reformas municipales que enfatizan aspectos jurídicos, normativos, reglamentarios; el uso de tecnología, etc. Disponer de políticas de personal y estilos de trabajo propios son, entre otros, aspectos necesarios para el fortalecimiento de la institución municipal.

En la realidad de los escenarios locales se comprueba una notable diferencia entre las competencias o atribuciones traspasadas al municipio y su capacidad institucional para ejecutarlas. Existe una clara contradicción ya que, por una parte, las municipi-

palidades reciben cada vez más competencias (muchas veces sin los recursos correspondientes) y, por otra, su capacidad de autorganización aún está limitada, lo que dificulta su desarrollo institucional y, por tanto, ejercer correctamente estas competencias.

Es requisito obligado hacer referencia a los recursos humanos y financieros como elementos claves para el fortalecimiento institucional municipal. En cuanto a los primeros, se requiere no sólo una programación y eficiente administración de éstos, sino también su capacitación, a fin de que asuman los cambios y nuevos ámbitos de actuación que han de ejercer los gobiernos locales. La política de personal constituye un capítulo decisivo de la gestión municipal y, por consiguiente, desde una perspectiva interna, pone sobre la mesa el tema de la organización institucional, la planificación eficiente, la carrera funcionarial y el sistema de remuneraciones. Y, desde una perspectiva externa, sitúa la relación de la institución con la ciudadanía. Sin un personal motivado, capacitado, comprometido con la vida municipal, es muy difícil profundizar las relaciones democráticas en el ámbito municipal y promover el involucramiento de la comunidad en las políticas de desarrollo local. En consecuencia, la acción de capacitar y programar en materia de recursos humanos resulta estratégica para mejorar la gestión. Numerosas iniciativas y propuestas se han llevado a cabo en la región, a través de cursos tradicionales, de formación de instructores, o utilizando métodos de educación a distancia. En cualquiera de estas modalidades, la capacitación ha estado relacionada con ofertas externas al municipio. Todavía no se configura una demanda local definida en función de la realidad comunal.

Está empezándose a sentir la necesidad de elaborar programas nacionales y regionales de capacitación en el ámbito del municipio que se diferencien por estamentos el personal electo, el personal civil, los líderes sociales y el funcionariado regional y nacional ligado al nivel municipal. En la actualidad, los programas de capacitación se orientan hacia un perfil de gerente público, más que de un administrador público con una labor de cohesión y coordinación que tanto necesita la ejecución y acción local, con un espacio imbricado entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.

En cuanto a la gestión financiera, el fortalecimiento institucional comprende los tributos, tasas y transferencias, así como todos los aspectos que suponen dar mayor eficiencia a la administración municipal, como son la actualización de catastros, una planificación con un presupuesto adecuado y flexible que posibilite modificar ciertas decisiones conforme avanza su ejecución, y poder cumplir mejor con los objetivos previstos. Criterios de eficacia y eficiencia en los programas del municipio obligan a cuestionarse constantemente si el gasto que se realiza está produciendo el impacto social deseado, si se cumple la actuación en el tiempo previsto, y si los usuarios del servicio están satisfechos con la prestación.

Algunas municipalidades ya tienen incorporados los presupuestos por programas, indicadores de gestión para los servicios públicos, y las tarjetas únicas para registrar los contribuyentes. Sin embargo, aunque valorados como experiencias exitosas, todavía son casos excepcionales, pues la mayoría de las municipalidades son instituciones que aún no generan recursos propios y, por consiguiente, no realizan gestión financiera. Todos los aspectos enunciados permanecen lejanos para las municipalidades, pero sin embargo ya existen innumerables experiencias que demuestran que todos estos temas están en las agendas locales y nacionales.

En el cuadro 8 se compara el personal empleado en las municipalidades en relación al número de empleados del sector público, pudiendo constatarse unos porcentajes más bien bajos de contratación, a excepción de en Brasil y en Chile.

Cuadro 8. Personal empleado en las municipalidades latinoamericanas

	Número de empleados municipales	Total empleados del sector público	% de empleados municipales
Argentina	253.000 (1986)	1.946.000	13
Bolivia	11.500 (1993)	230.000	5
Brasil	2.000.000 (1994)	7.692.000	26
Colombia	75.738 (1992)	860.659	9
Costa Rica	6.470 (1987)	159.411	4
Chile	94.503 (1992)	269.503	35
Ecuador	15.000 (1994)	300.000	5
El Salvador	10.924 (1994)	122.881	9
Guatemala	14.133 (1989)	176.662	8
Honduras	5.990 (1994)	85.507	7
México	113.000 (1991)	4.346.154	3
Nicaragua	6.754 (1994)	73.505	9
Panamá	5.061 (1989)	64.000	8
Paraguay	5.245 (1989)	120.000	4
Perú	38.745 (1987)	824.362	5
Rep. Dominicana	19.346 (1994)	250.000	8
Uruguay	34.956 (1993)	275.244	13
Venezuela	26.400 (1988)	11.200.000	2

Fuente: Nickson, A. (1995) *Local Government in Latin America*. Lynne Rienner Publishers Inc.

## ROLES Y DESAFÍOS DE LAS MUNICIPALIDADES

### **La institución municipal: de administración a gobierno local**

Es cierto que los municipios han comenzado a tener más importancia política durante los últimos diez a quince años. Esta revalorización ha sido consecuencia de los procesos de democratización, reformas del Estado, descentralización y desconcentración administrativa, así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza.

Aún así, el municipio latinoamericano no está consolidado; con la descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados. El proceso de democratización ha creado mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, pero con escasa capacidad de respuesta a las necesidades de la población.

Los municipios son instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitados en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. Y, en muchas ocasiones, con poca claridad sobre su rol en la vida política del municipio.

Por todo ello, ¿cuál es el rol de la municipalidad en la vida política local?, ¿qué funciones tiene que asumir para pasar de una administración a un poder político?

En primer lugar, resulta clave una comprensión de la vida local, de manera que tanto los cambios como las innovaciones tengan en cuenta los rasgos culturales y mecanismos de funcionamiento particulares de esa sociedad concreta.

La perspectiva de gobierno local abarca no sólo las instancias gubernamentales (municipio, gobierno regional, instancias locales del gobierno central), sino también a los actores que están fuera de la esfera del Estado: empresariado local, nacional e internacional; partidos políticos, movimientos sociales, ONG, etc. Además, incluye las relaciones oficiales y jurídicas, así como las de carácter informal basadas en la cultura y en la vida política local.

Las estructuras administrativas, políticas y sociales no se han adaptado a los cambios en la realidad del municipio latinoamericano, realidad que se expresa tanto en una economía cada vez más globalizada, como en el empobrecimiento y polarización de la sociedad civil, resultado de los cambios económicos mundiales y del ajuste estructural. Por ello, el desarrollo sostenible del municipio latinoamericano implica una incorporación efectiva de los conflictos sociales y de las demandas emergentes de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión del desarrollo por parte de la municipalidad.

La nueva manera de gestionar estas entidades locales, implica la construcción de un municipio democrático; el pensar de manera estratégica la dimensión política y económica del municipio, considerando su inserción en el ámbito global, nacional, regional, local etc. La gestión de los servicios públicos deben encararse bajo principios de eficacia social y eficiencia administrativa; constituyéndose en una instancia de gobierno que responda a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito. El gobierno del municipio implica tener un proyecto de éste, la creación de una visión compartida con los actores públicos y privados, y un compromiso de largo plazo para su ejecución.

El ejercicio político por parte de la municipalidad requiere dos aspectos: la ciudadanía y la relación de la municipalidad con las otras instancias del Estado en el ámbito local.

### *a) Ciudadanía*

Existe una ciudadanía latente en América Latina que se hace visible en circunstancias particulares: en situaciones límites (como desastres naturales, emergencias locales, crisis políticas, carencias extremas); en las elecciones; en movimientos sociales urbanos; en celebraciones o conmemoraciones patrias, etc. ¿Ahora bien, cómo activar y desarrollar esta ciudadanía?

En primer lugar, hay que lograr que las personas se identifiquen positivamente con el lugar donde viven y su historia, de manera que cada habitante se sienta actor o heredero de la misma. En el caso de que esta identificación positiva no exista, hay que comenzar a construirla utilizando los hitos físicos espaciales (plazas, monumentos, espacios públicos etc.), generando una cultura propia a través de campañas, fiestas, eventos, etc. Y, por supuesto, asegurando una dotación básica de bienes y servicios.

Con la segunda medida, hay que desarrollar el interés por incidir en la vida del lugar y valorar la satisfacción personal e influencia positiva de la comunidad que puede tener una acción, por pequeña que sea. La municipalidad tiene aquí un rol protagónico, ya que puede propiciar este interés por incidir en la vida local, estableciendo mecanismos de participación (apertura al público de los debates, referéndum municipales, publicidad de las sesiones del concejo, oficina municipal de información, mesas territoriales de coordinación, consejos de participación, promoción de las asociaciones ciudadanas, etc.), donde realmente se otorgue poder a la población en la gestión de los servicios, negociación y realización de actividades conjuntas. En este sentido, no existe tradición y cultura de que una agrupación de base discuta, negocie un proyecto, y llegue a un acuerdo con un concejal o varios de la municipalidad. La municipalidad debe comunicarle a la ciudadanía no sólo sus deberes, sino sus derechos en la gestión, y el ciudadano no sólo ha de votar, sino que ha de ocupar los canales que le posibilitan incidir en el municipio.

Por último, el nivel local es un espacio que posibilita la diversidad y la identidad, por tanto su expresión es el pluralismo político e ideológico. La municipalidad ha de

ser una fuente impulsora del fortalecimiento de actores políticos no tradicionales, y la posibilitadora de un nuevo campo político para la democracia.

### *b) Relaciones de cooperación entre las municipalidades y el Estado*

La municipalidad, como parte integrante del Estado y referente territorial para la prestación de los servicios, requiere que los recursos en manos del Estado central (que la coloca en situación de dependencia económica, le quita maniobra política y genera mecanismos clientelares), sean objeto de una reforma fiscal. Esto es, que la descentralización política se acompañe de la descentralización fiscal.

El municipio es un lugar de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, donde deben articularse intereses y negociar políticas en distintos niveles. Además, no hay que olvidar que muchas de las competencias de las municipalidades son compartidas o concurrentes con otras administraciones, y que las capacidades económicas y de gestión de éstas dependen de la cooperación con otras instancias públicas.

Por ello, y con objeto de establecer una gestión racional, se requiere establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las administraciones implicadas, así como programas de solidaridad fiscal que tienen su justificación en el compromiso de las administraciones supralocales para garantizar la prestación de servicios esenciales en un ámbito territorial.

La existencia de planes directores de inversiones locales como mecanismo para impulsar la coordinación de todos los sectores implicados en el territorio con las obras y servicios de competencia municipal es, entre otros, un imperativo racionalizador. Solidaridad y autonomía han de ser los principios inspiradores en la gestión de estos planes o instancias para la coordinación.

En conclusión, la capacidad de gobernar requiere de un Estado descentralizado que haya traspasado poder real al municipio, y que éste lo ejerza con capacidad de mando y liderazgo, coordinando la toma y ejecución de sus decisiones. Un municipio requiere tener definidas sus prioridades y estrategias y actuar como ámbito de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, articulando intereses y negociando políticas de distintos niveles. Ha de ejercer la autoridad y liderazgo para ejecutar políticas, programas y proyectos.

### **La nueva gestión municipal**

La adaptación de las estructuras administrativas y políticas por parte de las municipalidades al nuevo contexto global, obliga a la modernización y reforma administrativas. Entendidas éstas como medios para solucionar los problemas acuciantes de la mayor parte de la población, que conlleva no sólo la introducción de innovaciones en los métodos de organización, técnicas de gestión, planeamiento de los servicios muni-

cipales, y selección y capacitación de recursos humanos. Además, han de tener la finalidad de aumentar la eficacia social en la prestación de los servicios públicos, al objeto de constituir una institución capaz de responder a las necesidades que se plantean en su ámbito.

Esta modernización o reforma de la administración consiste en un proceso que toma como punto de análisis el municipio y las demandas de la población. Este proceso o plan de transformación tiene que ir nutriéndose de experiencias participativas con los funcionarios públicos, políticos y ciudadanos, para así llegar al modelo de administración capaz de responder a los retos planteados.

Todo este proceso ayuda a establecer los criterios en base a los cuales se adoptarán las decisiones; a fijar las funciones que han de llevarse a cabo por la futura organización; a determinar las modalidades que han de adoptarse para una buena gestión de los servicios públicos; a establecer las relaciones con el ciudadano; y a intervenir en los puntos más críticos que requieran una actuación más inmediata en el municipio.

Un elemento muy importante, y que la organización no puede dejar de tener en cuenta, es la forma como se relaciona con los ciudadanos, así como la idea que transmite de la institución, ya que la necesidad de comunicarse con los ciudadanos e informarlos de las ofertas de la administración es un elemento consustancial al ejercicio político de los gobiernos locales.

La comunicación y la información forman parte de las estrategias políticas para incrementar las condiciones de calidad de vida de la ciudad. Son necesarias para la igualdad de oportunidades (un elemento de discriminación social es el acceso a la información), para la libertad de elección (no se puede escoger sin información), para la participación ciudadana (conocer es previo a participar), para la transparencia de la gestión municipal (es necesario explicar lo que se hace y por qué se hace).

En otro extremo, los gobiernos locales necesitan del *feed back* comunicativo de los ciudadanos, tanto para conocer permanentemente sus inquietudes como para utilizarlas como instrumento que propicia y facilita la gestión (radios, TV locales, gabinetes de protocolo, plan de marketing). Un ciudadano que opina, se queja, sugiere, es una fuente de información directa del pulso de la ciudad.

¿Qué cambios requiere hacer la municipalidad para transformarse en esta organización capaz de responder a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito? Entre otros, se explicitan los siguientes:

- Crear una cultura municipal para la innovación y el cambio, que facilite la incidencia de la población en la vida local. Propiciar mecanismos y canales de participación donde realmente se otorgue poder a la gente.

- Utilizar el pensamiento estratégico y sus metodologías para plantearse las funciones que debe desarrollar la municipalidad (qué hacer), cómo las debe desarrollar (cómo hacerlo), y a quién han de ir dirigidas las acciones (a quién servir).

– Asegurar una dotación básica de bienes y servicios públicos, estableciendo técnicas de productividad e indicadores de gestión para garantizar y medir las funciones que desarrolla la municipalidad.

– Constituir equipos motivados de trabajo, especializados, abiertos al aprendizaje y a la comunidad, polifuncionales, y con capacidad de trabajo en equipo.

– Propiciar una cultura organizacional que favorezca la cohesión y coordinación del funcionamiento del aparato directivo con el administrativo de la organización, y que esta sintonía tenga un espacio entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.

– Articular un compromiso convincente y mantener la confianza de la ciudadanía. La municipalidad ha de lograr un “compromiso sostenido”, ya que los cambios y las innovaciones exigen tiempo y continuidad institucional.

– Disponer de información básica del municipio, para emprender una innovación exitosa; es decir, planes físicos, catastros actualizados, informes financieros, manejo de la información, ya que en caso contrario la innovación es difícil.

– Plantear obras y proyectos alcanzables y evaluar los resultados con la comunidad (la escala de operaciones es esencial para la consecución de legitimidad).

– Ejercer políticas públicas donde se produzca una interdependencia entre la formulación y su ejecución, y donde éstas puedan completar su itinerario. Para la continuidad y la estabilidad de la institución municipal es necesario en los tiempos actuales, tan cambiantes, que las políticas que se diseñen adopten mecanismos donde en su formulación y ejecución se incorpore un permanente proceso adaptativo.

Esta transformación de la organización municipal implica que la municipalidad asuma un rol de gobierno, dejando de ser una administración de potestades, y donde la ciudadanía, juntamente con la municipalidad, asuma el rol de crear riqueza para posibilitar un desarrollo local sostenible, donde el gobierno local y la ciudadanía ejerzan corresponsabilidades en el ejercicio del poder municipal.

Hasta ahora hemos enfocado el fortalecimiento de la organización municipal desde la óptica de generar institucionalidad, pero faltaría, respecto a la consecución de la modernización de la organización para la eficacia social, el abordar la nueva competencia o función de la promoción económica en el territorio.

Esta nueva competencia requiere, desde nuevas maneras de hacer de los equipos municipales, hasta instrumentos de gestión e intervención para su ejercicio. Maneras de hacer e instrumentos que han de posibilitar el acceso a los servicios avanzados a la producción a la pequeña y mediana empresa; la creación o potenciación de un entorno local para el desarrollo; la innovación y difusión tecnológica; la regeneración de la economía local; y políticas de formación de recursos humanos para la formación ocupacional (“aprender a emprender”).

## Los equipos municipales

Los equipos municipales tienen que adoptar nuevas maneras de hacer política, basadas en la gestión del territorio y en la concertación de los agentes públicos y privados. Entre otras acciones o intervenciones, les obliga a obtener criterios consensuados sobre el proyecto ciudad, crear concejalías de promoción económica, potenciar el entorno local, establecer órganos de diálogo social y participación para la formación y el empleo, fomentar y potenciar el asociacionismo, así como construir los entes instrumentales necesarios para intervenir en promoción económica territorial y fortalecer el arraigo de los ciudadanos.

### *Criterios consensuados sobre el proyecto ciudad*

La municipalidad tiene que propiciar un proceso donde, mediante los esfuerzos de los ciudadanos, se defina el futuro de la ciudad o municipio, y donde se consiga la implicación de todos los agentes públicos y privados de la ciudad, así como un consenso sobre el modelo de ciudad que se desea y las principales actuaciones que deben emprenderse, así como implicarlos en su ejecución.

Este planteamiento de carácter no normativo, basado en la participación, tiene como elemento común identificar o fijar un modelo de ciudad a partir de las potencialidades actuales y futuras de cada una de ellas y, por medio del consenso ciudadano, adoptar las acciones de todo orden y en todos los ámbitos, a fin de colocarla dentro del escenario más favorable de los previsibles. No quiere dejarse que las fuerzas del mercado dicten sus necesidades ni condicionen el futuro de la ciudad, sino que el consenso entre las fuerzas económicas y sociales posibilite el desarrollo según unas premisas claras y bien estructuradas.

Este planteamiento constituirá el marco de referencia para las actividades públicas y privadas y, por tanto, asignará objetivos comunes en todo el territorio a las instituciones públicas y a los agentes económicos y sociales que en él operan. Estos objetivos abarcan la educación, la contaminación acústica y atmosférica, la coordinación institucional, las infraestructuras, usos de suelo, etc.

Estos criterios consensuados posibilitan que la institución municipal pueda adecuar su política a las necesidades y aspiraciones de la población en aspectos tan diversos como la política urbanística, la promoción económica, la cultura e identidad ciudadana, la mejora de la calidad de vida y el fomento de la participación.

### *Concejalías de promoción económica*

El asumir por parte de las municipalidades nuevos temas como la formación y la ocupación para el empleo, significa asumir también una necesaria especialización técnica en materias de promoción económica y fomento de la ocupación. La política local de formación, orientación e inserción conlleva, entre otras funciones, las de conjugar la oferta

local de formación ocupacional con la reforma educativa y la formación continua de los trabajadores, estrechando relaciones con las cámaras de comercio, organizaciones empresariales y agentes sociales, a fin de mejorar la organización de la oferta formativa, tanto ocupacional como continuada, y racionalizar el sistema de prácticas en empresas.

Todo ello obliga a las municipalidades a adoptar criterios y organizaciones adecuadas para poder asumir esta nueva tarea, propiciando una masa crítica de proyectos de empresas y de iniciativas locales, así como un buen sistema de información que posibilite el poder analizar los problemas, identificar necesidades y conseguir soluciones.

### *Potenciar el entorno local*

El actual panorama económico y social obliga a que las municipalidades no puedan considerarse ajenas a las circunstancias de su territorio en el ejercicio de sus competencias, ya que su acción ejerce una influencia directa sobre la industria local. No hay que olvidar que son las entidades responsables de ciertos servicios como la creación de infraestructuras, suministro de agua, alcantarillado, etc.

Los caminos rurales, la creación de suelo industrial y la inserción de la política de transporte intermodal son explícitas manifestaciones de lo que puede realizar la municipalidad en promoción económica en el ámbito específico de las infraestructuras. Hay que: priorizar la construcción de caminos rurales en base a los criterios de importancia estratégica del camino, la intercomunicación entre núcleos rurales y el coste de las obras; ampliar la dotación de suelo industrial a partir de la oferta y la demanda industrial, las potencialidades para desarrollar la implantación de nuevas industrias y específicamente de industrias de transformación de productos endógenos, y las políticas de transporte intermodal que articulan la red de ciudades y los municipios como ejes de comunicación, reequilibrio territorial y accesibilidad de éste.

### *Creación de órganos de diálogo social y participación para la formación y el empleo*

La consolidación de esta estrategia de desarrollo económico tiene como requisito indispensable conseguir el máximo nivel de cooperación entre el sector público y el privado.

Este proceso de diálogo y colaboración ha de ir orientado a facilitar un entorno que propicie la innovación permanente, la mejora de la producción y la competitividad del tejido económico.

El crecimiento y la ocupación provienen fundamentalmente de las pequeñas y medianas empresas, y por ello merecen una atención especial en las actuaciones de desarrollo local, ya que éstas aportan flexibilidad y capacidad innovadora, a la vez que contribuyen a diversificar la economía y la ocupación. Conseguir una amplia participación de los agentes económicos y fomentar un clima de confianza y consenso son factores determinantes para consolidar una estrategia de desarrollo local.

Entre los órganos de diálogo que hay que propiciar por parte de las municipalidades se encuentra el observatorio económico y de empleo local, que tiene como objetivo analizar y difundir los datos sobre las empresas en el mercado de empleo y las calificaciones requeridas sobre los recursos y sobre los grupos sociales con dificultad. Crea, en definitiva, los lazos entre los emisores y los usuarios de informaciones estadísticas y más allá de las actividades de información. Este análisis de las condiciones locales permite también comparar datos con las zonas vecinas.

### *Asociacionismo municipal*

Se trata de una fórmula asociativa absolutamente respetuosa con el principio de autonomía local, puesto que son los propios municipios interesados quienes libremente se mancomunan y deciden acerca del ámbito competencial y organizativo más adecuado del nuevo ente, y a la medida de las necesidades concretas del fin asociativo perseguido. El asociacionismo municipal permite como fórmula organizativa asegurar la pervivencia del municipio como ente representativo, en cuanto que traslada a un ámbito territorial más idóneo la prestación de los servicios municipales.

En múltiples ocasiones no coincide el espacio legal del municipio con el que posibilita una área funcional y vertebrada para el desarrollo. Además, existen continuos servicios que requieren de la agrupación de municipios. Por ello, la constitución de nuevas personas jurídicas entre varios municipios para la prestación de una actividad o servicio es una herramienta necesaria, que ha de ser reconocida en las leyes o instrumentos legales que regulan el ámbito local.

### *Entes instrumentales*

Las municipalidades han de asumir la gestión de la promoción económica como un servicio público más, adoptando para ello las modalidades de gestión directa e indirecta. En el primero de los supuestos, nos encontraremos con los gabinetes de promoción económica, departamentos, secciones, etc. En el otro supuesto, el servicio, al disponer de personalidad jurídica para poder operar en el mercado, podrá disponer de la modalidad que le posibilite el marco legal. Algunas figuras han sido consideradas especialmente óptimas para funcionar en esta área; son los entes instrumentales denominados consorcios, sociedades privadas municipales, organismos autónomos, o fundaciones públicas. Por su interés y particularidad, analizaremos los consorcios y las sociedades privadas municipales.

#### a) Consorcios

Son corporaciones interadministrativas locales no territoriales, voluntariamente constituidas e integradas por alguna o algunas corporaciones locales y una entidad o varias entidades públicas o privadas sin afán de lucro o interés social, o únicamente por corporaciones locales de diferente grado, con la finalidad de ejecutar o gestionar servicios de interés local.

El consorcio, es por tanto, una entidad asociativa, de naturaleza pública local o estatal según determine el ordenamiento legal. Dicha entidad se regirá por sus estatutos, los cuales indicaran el momento constitutivo, objeto, régimen aplicable, organización, financiación, etc.

La finalidad del consorcio ha de ser objeto de la competencia o interés de todas y cada una de las entidades consorciadas. Por lo tanto, la competencia es requisito imprescindible para que las administraciones públicas puedan participar en un consorcio. En la medida que el consorcio tenga finalidad de cooperación entre dos o más administraciones públicas, lo normal es que su objeto sea de la competencia compartida o concurrente de estas administraciones.

El financiamiento viene establecido en los estatutos, siendo frecuente que una parte de las actividades puedan financiarse con ingresos generados por ellas mismas.

#### b) Sociedades privadas municipales

Tienen carácter mercantil y, como tal, intervienen en el mercado. Su objeto social es la promoción económica, la prestación de un servicio público municipal concreto, como el suministro del agua o la recogida de la basura, o la construcción de viviendas. Pueden tener ánimo de lucro o no, sin embargo, las utilidades que se generen recaen por completo en el municipio.

Este tipo de sociedades, al tener como objetivo social la promoción económica local de proyectos empresariales que generan riqueza y empleo para el municipio, contribuyen a la mejora de su infraestructura y servicios, y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se trata de promover actuaciones empresariales que, sin el soporte y la colaboración de la administración local, nunca serían llevadas a cabo por la iniciativa privada, o no se realizarían con el suficiente control público. Y por otro lado, se trata de conseguir para el municipio y para el contribuyente una parte de los excedentes de cualquier actuación empresarial, con el objeto de que reviertan en nuevas inversiones o en una menor presión fiscal municipal.

El carácter mercantil de estas sociedades y los objetivos de control público permiten materializar una filosofía de compromiso en la que la iniciativa pública y privada comparten esfuerzos, riesgos y beneficios en la tarea de promoción económica local.

Estas sociedades privadas municipales recogen los dos ámbitos: el público y el privado. El público, porque quedan garantizados sus objetivos y evidencia un control eficaz, ya que la Junta General de Accionistas de la sociedad es el concejo municipal y el presidente el alcalde. Y el privado, porque aportan criterios de eficacia y eficiencia a la gestión, ya que estas sociedades deben tener personal cualificado para impulsar objetivos públicos y estar al nivel de la iniciativa privada empresarial, participando con éxito en este tipo de actuaciones y respetando la libre competencia.

*Fortalecer y potenciar el arraigo de los ciudadanos a su territorio.  
Potenciar la cultura e identidad locales*

La cultura tiene dos dimensiones que es necesario destacar: la social y la económica. En la dimensión social, podemos diferenciar dos aspectos: el individual (enriquecimiento de su formación, desarrollo de sus inquietudes artísticas y creativas, educación, etc.), y el que hace referencia a la comunidad (reforzar la identidad colectiva, incremento de la solidaridad y del diálogo, etc.). La cultura como expresión de los valores propios de un pueblo hace que la participación cívica tenga una importancia relevante en todas sus manifestaciones. La participación se entiende como una implicación en la gestación de iniciativas, en su organización y ejecución, con el objeto de conseguir que la sociedad en su conjunto viva la cultura como protagonista. El grado de participación de la ciudadanía en las manifestaciones culturales depende de muchos factores. De todas maneras, las municipalidades pueden realizar muchas actividades para fomentarla: creación de comisiones, patronatos con representación de entidades y asociaciones, etc.

La dimensión económica de la cultura es la que la contempla como un factor de creación de riqueza. Los servicios culturales provocan impactos tanto directos como indirectos en relación a la actividad económica. Asimismo, la cultura puede ser un atractivo más para la promoción turística de un municipio y puede contribuir de manera decisiva a su proyección exterior y al fomento de su actividad productiva.

Las municipalidades han de adoptar un papel relevante en las manifestaciones culturales de carácter popular y tradicional, ya que éstas contribuyen a la dinamización social. Sin embargo, y en la medida de lo posible, tienen que ser las entidades y asociaciones ciudadanas las que impulsen las fiestas y actividades de carácter tradicional de los municipios.

Las municipalidades tienen que organizar su oferta cultural y potenciar valores como la interculturalidad, la paz, la creatividad, etc. El encuentro de las culturas y de expresiones tecnológicas y artísticas que hoy se producen en nuestras ciudades y municipios es una oportunidad para el enriquecimiento cultural, superador de la segregación social.

Otro elemento que podemos enunciar como importante para el fomento de la identidad es que los medios de comunicación de carácter local han de ser capaces de proyectar la actualidad local y difundir la información basada en los hechos locales. Las municipalidades han de disponer de medios capaces, competitivos y profesionalizados, que puedan ser motores y dinamizadores de la vida social, cultural y política de los municipios. Tanto las radios como las televisiones y los boletines locales no necesitan de muchos recursos económicos y pueden ser una escuela de aprendizaje para la juventud del municipio, así como un espacio para fomentar la participación y el asociacionismo de la población.

## **Instrumentos de promoción económica en el territorio**

La intervención o promoción económica en el territorio exige establecer mecanismos para regenerar las economías locales, promover la innovación y difusión en el territorio, así como políticas de formación que establezcan nuevas cualificaciones profesionales para las nuevas iniciativas y proyectos.

### *Centros de empresas para regenerar las economías locales*

Las nuevas iniciativas y proyectos empresariales pueden desarrollarse mediante un conjunto de servicios integrados, con el objeto de facilitar el proceso de nuevos yacimientos de ocupación –que se han denominado “viveros de empresas”–, que consisten en centros que dan apoyo a los nuevos emprendedores que quieren crear su propia empresa, proporcionándoles ayuda en la materialización de la idea, en la puesta en marcha de un proyecto empresarial y en su desarrollo posterior. Disponen de un espacio físico para la ubicación de proyectos empresariales, servicios de asesoramiento y seguimiento, espacios y servicios comunes y de formación a la gestión empresarial. Tienen como objetivo regenerar las economías locales potenciando el tejido empresarial endógeno, lo que los convierte en un instrumento de promoción económica.

En el cuadro 9, el centro de creación de empresas COVE, es un ejemplo de lo que puede hacerse desde la iniciativa local.

#### Cuadro 9. Centro de Creación de Empresas COVE (Terrasa, provincia de Barcelona)

COVE es un importante equipamiento de 3.000 m<sup>2</sup> de locales para despachos divididos en espacios o módulos de 100m<sup>2</sup> y 30 m<sup>2</sup>, que puede acoger unas 16 empresas. Este equipamiento es una aportación de la municipio de Terrasa.

Dispone de servicios comunes para la totalidad de las empresas, que consisten en: secretaría, biblioteca, sala de reuniones, teléfono, fax, ordenador y servicio de seguridad.

Un equipo de gestión integrado por un director, dos técnicos y dos administrativos, cuidan de desarrollar y llevar a término los objetivos marcados, que consisten en ayudar a los nuevos emprendedores para poner en marcha proyectos empresariales y su desarrollo posterior.

Este Centro ha acogido desde su puesta en funcionamiento en 1989 un total de 30 proyectos y ocupado 104 personas. Entre los proyectos que cabe significar enumeramos los siguientes:

##### **1. Laboratorio Microbiológico CIAV, S.L.**

Promovido por biólogos, se dedica al análisis microbiológico, dentro del sector alimentario e industrial, control higiénico-sanitario de los alimentos, asesoramiento para evitar la contaminación microbiana y la comprobación de la efectividad de productos bactericidas industriales. Ha sido galardonado por el IMPI y el Consejo de Cámaras de España con el Premio de Creación de Empresas.

## **2. Saturno: Talleres de maquetismo y diseño industrial**

Dedicados a maquetas arquitectónicas, de diseño industrial, stands y, como actividad conjunta, al diseño gráfico, mediante la elaboración de marcas, logotipos, papelería personalizada, anuncios, rótulos comerciales, paneles y señalizaciones.

## **3. Exotic: Envasado de verduras precocinadas al vacío**

Es una empresa de las denominadas en Francia «cuarta gama», fuertemente desarrollada en Europa y todavía en un estado incipiente en España, con importantes posibilidades de negocio. Exotic elabora, envasa al vacío y comercializa productos como la zanahoria, lombarda, colombra, remolacha, menestra. Sus puntos de venta son las grandes superficies.

## **4. Egarvac: Diseño y construcción de maquinaria de envasar al vacío**

Empresa dedicada a la producción y comercialización de maquinaria de envasado al vacío basada en un sistema de control por microprocesador con memoria de vacío por medio de un sensor digital. Este sistema tuvo un gran impacto en la Feria Tecnoalimentaria de 1989 por su carácter innovador. Es ésta una tecnología propia desarrollada por los ingenieros promotores de la empresa.

## **5. Insa: Instalaciones e ingeniería de aguas**

Esta empresa ofrece un servicio de estudios de la problemática del agua, así como la instalación de los equipos para la corrección de los problemas detectados. Es una actividad en expansión debido a la importante reducción de costes derivados de las reparaciones terminales. La empresa tiene la representación exclusiva de una marca suiza de primera fila en el tratamiento de aguas.

## **6. Servicio de intangibles para el sector textil**

Es un servicio de gran interés para una ciudad de tanta tradición textil como Terrassa y en una coyuntura de reconversión del sector. La empresa ofrece servicios tales como creación de muestrarios, selección de proveedores, orientaciones sobre la situación del mercado, etc.

## **7. Instalaciones de energías pasivas alternativas**

Esta empresa trabaja en el campo del ahorro energético no contaminante. Aplica aislamientos de todo tipo e instala captadores y acumuladores de energía solar que, a través de impulsores, canalizar el flujo de aire caliente.

## **8. Buro Egara: Agencia de traductores**

Empresa constituida por un colectivo de cinco traductores que ofrecen sus servicios a las empresas, entidades y particulares de la comarca de Terrassa. Realizan fundamentalmente traducciones técnicas y comerciales en todos los idiomas de la comunidad, así como y en ruso y árabe. Responden a una clara necesidad de la industrial local.

### 9. Maquinería para la hostelería

La puesta en marcha de esta iniciativa culmina un largo proceso para salvar una antigua empresa en crisis. Diseña, fabrica y comercializa una gama innovadora de máquinas productoras de hielo con una caja íntegramente fabricada en plástico, facilitando enormemente el proceso de reparaciones. Asimismo, comercializa diferentes máquinas para la hostelería bajo la marca Polaris.

### 10. Taller de estampación

Se enmarca dentro de la pequeña industria auxiliar del sector textil en una especialidad en que la demanda va en auge. El sistema Transfer que aplica ofrece un alto nivel de calidad y ha mejorado el proceso productivo mediante la introducción de una variante novedosa.

#### *Centros de promoción tecnológica*

En la actual coyuntura económica, el proceso continuado de innovación tecnológica es fundamental para la competitividad de una empresa. La adecuada utilización de la tecnología es vital no solamente para, aprovechándola, establecer nuevas barreras competitivas (mayor calidad, menor tiempo de respuesta, integración de procesos o productos manufacturables de otra forma), sino también para evitar la obsolescencia. No se trata de un proceso de innovación para la mejora, sino para el simple mantenimiento.

Este proceso de innovación tecnológica es complejo, especialmente para, pequeñas y medianas empresas. Por ello, es necesaria la existencia de estructuras de enlace entre proveedores de tecnología y usuarios. Este papel es clave para el proceso de innovación racional adecuado, sin inversiones no rentabilizadas y con un máximo aprovechamiento. La existencia y buen funcionamiento de estas estructuras no es condición suficiente, pero sí necesaria.

El conocimiento que el municipio tiene de lo local, la articulación de los recursos propios, las competencias tradicionales (la municipalidad como inversor en obra pública e infraestructura) y las nuevas actividades en favor de la economía local, lo convierten en uno de los factores claves para el apoyo a las innovaciones tecnológicas, la creación de centros de empresa, institutos y parques tecnológicos, etc. Adopta distinto papel y función según sus características, ámbito territorial, población, etc., o sea, desde animador y colaborador con los agentes privados hasta promotor o iniciador de la idea o proyecto.

En el cuadro 10, se describen los servicios que ofrecen diversos centros de promoción tecnológica.

Cuadro 10. Servicios que ofrecen diversos centros de promoción tecnológica

#### **Oferta de servicios**

1. Servicios técnicos

CAD - diseño moda

Base de datos de moda

CAD - patronaje: escalado, marcaje, corte automático

CAD - diseño gráfico

Autoedición

Videotex: implantación y alquiler telemático

## 2. Asesoramiento e información

La oferta de asesoramiento de los centros incluye los siguientes tipos:

Productividad y calidad

Informática

Telecomunicaciones

Tecnologías de la producción

Información de tendencias de moda

Teledocumentación y acceso a base de datos

## 3. Formación

Los centros complementan sus actividades con la formación continuada para personal en activo en la empresa, y la formación ocupacional convencional, con seminarios y cursos o mediante actividades tales como la formación a distancia, la creación de materiales multimedia para el autoaprendizaje, la formación a medida en la propia empresa, y los foros con participación de proveedores, asesores y las propias empresas.

Como herramienta para la formación, con características también diferenciadas, algunos de los centros pueden funcionar como “talleres de tecnología”, es decir, espacios reducidos de exposiciones permanentes de nuevas tecnologías.

## 4. Nuevos servicios

Considerando la necesaria adaptación a las nuevas necesidades y las nuevas tecnologías, la oferta de servicios está en revisión permanente. Entre los servicios en desarrollo, pueden mencionarse:

Sistema *on-line* de información de tendencias de moda

Videoconferencia

Asesoramiento en medioambiente

Teletrabajo para autoedición

Teleformación

Correo electrónico

### *Políticas de formación*

La formación constituye un recurso fundamental para el desarrollo. Éste puede ser integrado y sostenido y ha de basarse en la formación y cualificación de sus recursos humanos.

Nuevas necesidades reclaman nuevas cualificaciones. Esto requiere traducir las necesidades de desarrollo en oportunidades de empleo mediante cierta especialización de los recursos humanos pero, además, hay que aplicar nuevas capacidades basadas, precisamente, en la desespecificación y la polivalencia de esos recursos y, por tanto, en

la apropiación de aquellas capacidades básicas que permitan “aprender a emprender”. Asimismo, hay que promover la creatividad y la innovación y ayudar a dinamizar los recursos existentes en el entorno.

El espacio local constituye un lugar cualificado para impulsar iniciativas en favor de la formación para el desarrollo. La mayor implicación de los agentes institucionales, económicos y sociales en el ámbito local, a través de la concertación, contribuye a reducir los plazos de percepción de las nuevas cualificaciones a promover, que son siempre más reales. Permite, asimismo, el desarrollo de aquellas capacidades que sitúan los conocimientos adquiridos en una perspectiva de valoración económica, innovación y creatividad, en definitiva, de validación social. Constituye también un punto de partida para transformar una idea en actividad, dando lugar a la creación de sinergias positivas en favor del desarrollo y la dinamización empresarial. No se trata de que todos desarrollen las capacidades de empresa, pero la capacidad para el avance tecnológico dependerá de este activo que es la capacidad para el cambio que se sustenta en los recursos humanos.

A medio camino entre la empresa y la administración educativa, las iniciativas locales de formación tienen la capacidad de incorporar a las cualificaciones otra lógica, la del desarrollo, y no sólo la de la eficiencia productiva. Su inserción en el sistema educativo permite, a su vez, entender la formación mediante aquella polivalencia que hace que innovación y cualificación no constituyan una mera adaptación a las necesidades de la industria, donde su utilidad inmediatamente, pudiera desembocar a medio plazo en obsolescencia e inadaptación.

En este mismo sentido, la formación ocupacional, orientada de manera decidida a conseguir la inserción de colectivos sociales específicos en el mercado de trabajo y la cualificación de mano de obra ocupada, juega un papel de primer orden para el desarrollo y la recuperación del mercado laboral. La detección de las necesidades formativas se revela como el mecanismo idóneo para dar una respuesta a las necesidades formativas y de cualificación planteadas en el mundo del trabajo, y es lo que va a permitir una oferta educativa adaptada a las necesidades del mercado laboral que permita trayectorias ocupacionales y de inserción social.

Entre los tipos de iniciativas podemos mencionar los cursos y talleres de formación empresarial, los centros de actividades formativas no regladas (como red de enseñanza no reglada para la formación ocupacional), y la recuperación de oficios y cualificaciones tradicionales.

El cuadro 11 explica qué es una escuela-taller, ejemplo de centro de actividad formativa no reglada.

#### Cuadro 11. Escuela-taller

El centro de formación ocupacional “La Paperera” es un proyecto educativo que depende del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú (Barcelona). Se trata de la puesta en marcha de una escuela-taller para la rehabilitación de material ferroviario.

En esta escuela, la formación se orienta al conocimiento del oficio y a una formación básica, va dirigida a la preparación de jóvenes en diversos oficios mediante una educación globalizada e integrada que facilite su reinserción laboral. Se pretende dotar a los jóvenes de la facultad de “aprender a aprender”, a fin de que sean capaces de desarrollar una formación permanente que les permita mantenerse al día en sus conocimientos, conservar su puesto de trabajo y promocionarse.

La actividad de esta escuela-taller está destinada a la rehabilitación de material ferroviario, debido a que el municipio ha mantenido desde siempre una relación muy estrecha con el mundo del ferrocarril, y los trabajos que efectúan los alumnos son entregados al museo del municipio, dedicado a este medio de transporte.

### *Agencia de desarrollo local*

Las agencias de desarrollo son entidades de promoción económica que surgen de los poderes públicos tanto regionales como locales, y que abarcan frecuentemente un territorio superior al de los municipios.

Las agencias constituyen un nuevo instrumento de actuación en el ámbito de la regeneración económica de los territorios y posibilitan una nueva organización y coordinación territorial de la gestión del cambio tecnológico, de las innovaciones de las empresas y de la formación de la mano de obra.

### *Agentes de desarrollo local*

Son actores sobre el terreno que tienen una clara función innovadora y que se concretan en tener que descubrir nuevas respuestas a las necesidades sociales.

Para que un proyecto se inscriba en la práctica del desarrollo local, es necesario que existan sobre el terreno personas capaces de realizar una acción integradora de todos los elementos que intervienen en él, tanto vertical como horizontalmente. Para el agente de desarrollo esto implica un proceso permanente de aprendizaje, lo que es su razón de ser.

El Agente de Desarrollo Local (ADL) incluye entre sus funciones prioritarias la de promover y apoyar nuevas iniciativas empresariales. Por ello, es esencial que sea capaz de identificar buenas ideas de negocio, personas con potencial emprendedor capaces de hacer realidad las ideas y, además, con su interés y participación personal, dar viabilidad a los proyectos.

Es difícil determinar de forma genérica y con exactitud qué es y qué hace un ADL. Dependerá entre otras cosas, de las estrategias de desarrollo de la institución donde realiza su actividad, de los recursos con los que cuente y, en definitiva, de su grado de implicación en el proyecto.

Podemos definir como funciones de los agentes la búsqueda de la lógica del territorio, necesidades y potencialidades, así como apoyar las articulaciones entre lo sectorial y lo global, entre lo económico, lo social y lo cultural, y ayudar a la toma de

conciencia de los efectos de esta integración. Junto con esta función aglutinadora, el agente ha de realizar una mediación, movilización e innovación con el objeto de ayudar a crear las condiciones para la toma de decisiones en torno a un proyecto y descubrir las necesidades de la población para traducirlas en un plan de desarrollo viable.

Los cuadros 12 y 13 señalan las nuevas formas de hacer de los equipos municipales y los instrumentos necesarios para poder ejercer la promoción económica local.

Cuadro 12. Equipos municipales

**Criterios consensuados sobre el proyecto ciudad**

Concejalías de promoción económica

Potenciar el entorno local:

caminos rurales

infraestructura

transporte intermodal

**Creación del órgano de diálogo social y participación para la formación y el empleo**

Asociacionismo municipal

Creación de entes instrumentales:

sociedades privadas municipales

fundaciones públicas

organismos autónomos

**Fortalecer y potenciar el arraigo de los ciudadanos a su territorio: Potenciar la cultura e identidad local.**

Cuadro 13. Instrumentos de promoción económica

Centros de empresas para regenerar las economías locales

Centros de promoción tecnológica: institutos, ferias y encuentros

Políticas de formación: formación ocupacional y escuelas-taller

Agencia de desarrollo local

Agente de desarrollo local

A causa de su evidente interés, a continuación, en el cuadro 14 se exponen cuatro grandes ámbitos de actuación para la promoción económica territorial local, los cuales han sido elaborados por el equipo de análisis político de la Universidad Autónoma de Barcelona, a partir del libro de Blakely (1994) *Planning Local Economic Development*.

Cuadro 14

**1. Actividades de desarrollo territorial**

*Objetivos*

Mejorar la imagen del territorio

Mejorar sus atractivos

**2. Actividades de promoción empresarial**

*Objetivos*

Promoción de nuevas empresas

Atracción de empresas externas

Mejorar la base para los negocios  
Adquisición y mejora de los terrenos  
Provisión de infraestructuras  
Regulaciones zonales  
Mejorar y simplificar las regulaciones  
Planificar infraestructuras turísticas

*Instrumentos*

Nuevas centralidades  
Nuevas “townscaping”  
Fomento de áreas comerciales  
Políticas de vivienda  
Mejora de los servicios comunitarios  
Utilización especulativa de edificios

**3. Actividades de formación de los recursos humanos**

Formación impartida o diseñada por empresas  
Apoyo a programas ocupacionales

Oficinas locales de ocupación  
Banco de habilitados locales  
Programas de formación  
Empresas de jóvenes  
Iniciativas de auto-ocupación  
Oportunidades para minusválidos

Expandir empresas existentes  
Capacidad innovadora  
Ventana única de información  
Compañías locales de inversión  
Asistencia pequeñas empresas  
Grupos colectivos de marketing  
Promoción y programas turísticos

*Instrumentos*

Fomento, investigación y desarrollo  
Viveros de empresas  
Parques tecnológicos y de negocios  
Zonas de negocios “desreguladas”  
Búsqueda de emprendedores locales  
Promoción mujeres empresariales  
Fomento de microempresas

**4. Actividades de aprovechamiento del potencial de la comunidad**

*Objetivos*

Construir instituciones locales  
Impulsar el control por parte de trabajadores y empresarios locales  
Lucha comunitaria contra el desempleo  
Desarrollo de los recursos humanos

*Métodos*

Organizar a la comunidad y formar negocios  
Empresas colectivas  
Movilizar los recursos locales  
Financiar las iniciativas laborales  
Iniciativas de formación

*Organización*

Corporaciones para el desarrollo comunitario  
Cooperativas comunitarias  
Agencia local de ocupación  
Comisión local para la formación y la ocupación

## CONCLUSIONES

La necesidad de afrontar la reestructuración productiva económica que está acaeciendo internacionalmente, con las consiguientes desarticulaciones de las sociedades locales, obliga y conlleva a dar una respuesta desde las iniciativas locales, es decir, a efectuar una nueva estrategia de desarrollo “desde abajo” que valore el territorio como un espacio geográfico delimitado por una comunidad de intereses. Ha de ser un espacio para las prácticas sociales, un espacio económico con identidad social e histórica y con un potencial solidario interno para desarrollar el empleo. Su movilización constituye un factor imprescindible, los recursos humanos el elemento motor, y su articulación el éxito de las iniciativas locales.

Uno de los actores importantes de estas iniciativas locales son los gobiernos municipales, quienes como instancia primera de gobierno tienen que responder a las ingentes demandas de la población, que cada vez sufre más precarias condiciones de vida, lo que irremediamente les obliga a asumir los cambios y desafíos de la reestructuración productiva y estatal.

El conocimiento que el municipio tiene de lo local, la articulación de los recursos propios, las competencias tradicionales y las nuevas actividades en favor de la economía local, posibilitan la coordinación interna, y la gestión de planes y políticas de otras administraciones superiores en sintonía con la programación municipal, así como la colaboración intercomunal o regional. Asimismo, la municipalidad debe constituir una pieza clave en el proceso de concertación local con las organizaciones representativas de los trabajadores, movimientos de economía social, movimientos ciudadanos, etc.

Con este nuevo planteamiento las municipalidades han de adoptar un papel de liderazgo en las iniciativas locales, impulsando los factores que potencian un desarrollo endógeno y “desde abajo”, a partir de las necesidades y las potencialidades, propiciando la generación de empleo, el acceso al progreso tecnológico para las pequeñas y medianas empresas locales, la identidad y la cultura local, etc. Todo ello, con el objetivo de configurar políticas de desarrollo “desde abajo”, redefiniendo los viejos postulados de crecimiento, modernización y progreso.

Sin embargo, la municipalidad en la región aún es débil y carece de la institucionalidad e instrumentos adecuados para ejercer estos nuevos desafíos, siendo necesario que no sólo dispongan de un reconocimiento teórico de la autonomía, sino que ésta se plasme en la práctica mediante competencias, recursos suficientes y personal cualificado para la materialización de las políticas propias de servicios públicos.

La municipalidad tiene que ser además parte integrante de la organización territorial del Estado y, por lo tanto, referente territorial para la prestación de las funciones estatales que requieren este nivel de proximidad. Una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públi-

cos, y la identificación del rol de la administración central para asegurar el financiamiento de los servicios en el territorio, son dos requisitos necesarios para la vertebración de la municipalidad en el Estado.

En consecuencia, las municipalidades, como parte del Estado y del sistema nacional, tienen que adoptar una forma de gobernar que tenga en cuenta el contexto global y las nuevas áreas o temas en las que tienen que intervenir, propiciando una redistribución del poder entre la sociedad y el Estado, otra manera de hacer política y una cultura que transforme los modos de hacer “verticales” en “horizontales”, y donde los gobiernos locales complementen su dimensión representativa con la participativa.

#### Referencias Bibliográficas

- Albuquerque, F. (1997) “Metodología para el desarrollo económico local”. *ILPES/LC/IP/G/105*.
- Borja, J. (1987) *Organización y descentralización municipal*. Fondo Editorial de la Cooperación. Colección urbanismo y administración local.
- Borja, J. Calderón, F.; (et al.) (1989) *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*.
- Castell, M. (1997) *La era de la información*. Alianza Editorial.
- Federació de Municipis de Catalunya (1995) *Manual de Govern Local*, Colecció Quaderns Municipals.
- Campbell, T. (1997) *El motor de la reforma en el Gobierno Local en América Latina y el Caribe*. Documento de discusión del Banco Mundial.
- Coraggio, J.L (1991) “Las dos corrientes de la descentralización en América Latina”. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo (Uruguay).
- De Forn I Foxá, M.; M. Pascual I Esteve, J. (1995). *La planificación estratégica territorial. Aplicación en los municipios*. Diputación de Barcelona.
- Martin, H. y Schuman, H (1998) *La trampa de la Globalización*. Editorial Taurus.
- Mayoral Lobato, J. (1992) *Mercado de trabajo, políticas de empleo desarrollo local. Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación*. Colección Forum Universidad- Empresa.
- Nickson, A. (1995) *Local Government in Latin America*. Lynne Rienner Publishers.
- OCDE (1993) *Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la Reforma*. Informe presentado en la Conferencia Internacional sobre desarrollo local y el ajuste estructural. París.
- Palma Carvajal, E. (1993) “El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia”, *ILPES*, septiembre.
- Rodríguez, A. y Winchester, L. (1997) *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Ediciones SUR.
- Rodríguez, A. y Velásquez, F. (1994) *Municipio y Servicios Públicos*. Santiago: Ediciones Sur.
- Rufián, D. (1993) “Algunas dimensiones de la gestión municipal”, *ILPES* 7 de septiembre.
- Victory, C. (1997) “La gestión de los servicios públicos municipales”. *ILPES*. p. 187.
- Victory, C. (1997) “El Medio Ambiente en la gestión municipal: objetivos e instrumentos”. *ILPES*, p. 195.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

El Ayuntamiento y el desarrollo del territorio. El modelo de Alcalá  
la Real (Jaén).  
Carlos Borrás Querol

# El Ayuntamiento y el desarrollo del territorio

El modelo de Alcalá la Real (Jaén)

\*Carlos Borrás Querol

Históricamente, los ayuntamientos, por su proximidad al ciudadano, han sido la parte de la Administración Pública más sensible a las necesidades sociales y económicas de la comunidad local. El papel tradicional de los ayuntamientos ha sido: el ejercicio de la autoridad a través del desarrollo de ordenamientos y regulaciones municipales; la prestación de servicios públicos para corregir los desajustes del mercado; y la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras básicas de competencia municipal.

Las condiciones económicas actuales imponen a las administraciones locales un nuevo papel que añadir a su función tradicional como administradoras de servicios públicos y gestoras del territorio local. Estas nuevas funciones se materializan en la creación y mejora de un entorno favorable para el desarrollo de estrategias económicas y sociales y en la aplicación, en el ámbito de lo local, de las políticas generadas por las distintas administraciones públicas, sean éstas de carácter nacional o supranacional.

Este nuevo papel de agente dinamizador de la actividad económica de los ayuntamientos conlleva dos requisitos básicos: en primer lugar, considerar a las pequeñas y medianas empresas como aliadas fundamentales en el proceso de generación de riqueza y creación de oportunidades de empleo local y, en segundo lugar, disponer de los procedimientos de gestión adecuados que permitan coordinar, racionalizar y descentralizar las actuaciones de apoyo al desarrollo económico y social, utilizando todos aquellos mecanismos de coordinación a los que pueden acceder en beneficio de su base económica.

A todo ello, hay que añadir las crecientes exigencias de los ciudadanos, que están obligando a los ayuntamientos, no sólo al mantenimiento de los servicios, sino a prestarlos con criterios de eficacia administrativa, eficiencia económica y calidad total.

Ante estos nuevos requerimientos, la respuesta de algunas municipalidades emergentes ha sido muy variada e imaginativa, aunque, dada la singularidad de cada una de ellas, en ningún caso está siendo homogénea. No obstante, cada vez son más los ayuntamientos que están abriendo su campo de actuación a ámbitos no atendidos con anterioridad, y entre los que cabe destacar el fomento del empleo y el estímulo del desarrollo económico.

En efecto, uno de los principales problemas que tienen planteados numerosos ayuntamientos es el desempleo y la desaparición de actividades productivas, las cuales, o bien se destruyen definitivamente, o bien buscan otros centros, más competitivos en su nueva localización, generalmente en los cinturones industriales de las grandes ciudades o en países terceros donde la presión fiscal o sindical tiene menos repercusión. Debido a esto, se asiste a una progresiva desindustrialización y consiguiente trasvase demográfico del medio rural al urbano. Conscientes de ello, cada vez más los ayuntamientos están asumiendo un papel más activo en la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico local. Esta intervención de lo público en el desarrollo local se basa en la generación de políticas de promoción económica, traducidas en programas de orientación y capacitación profesional ocupacional, impulsión de la figura del agente de desarrollo local, construcción de polígonos industriales, respaldo a los productos autóctonos, fomento del turismo, así como modernización y adecuación de la actividad comercial, con la consiguiente celebración de actividades de promoción, tales como ferias, congresos u otras.

Todo ello, obliga a las administraciones locales a asumir un liderazgo sobre el territorio, articulando el conjunto de agentes sociales y económicos con capacidad de incidir sobre el mismo, lo cual conduce a una ruptura con la concepción tradicional de una administración local exclusivamente centrada en la prestación de unos determinados servicios de la que hablábamos antes, para pasar a otra que ha ampliado sus capacidades dinamizadoras al área de la promoción económica con visión a largo plazo.

En definitiva, los nuevos ayuntamientos, en su nueva concepción de dinamizadores del territorio, deben favorecer la creación de un entorno favorable para el desarrollo de nuevas empresas y para la aplicación, en el ámbito local, de las políticas generadas en los diversos niveles de las administraciones públicas, sean éstas de carácter nacional o supranacional, ampliando y complementando, de este modo, su papel tradicional de suministradoras de servicios públicos básicos, en beneficio de la base económica y social local<sup>1</sup>.

## DESARROLLO LOCAL DESDE UNA PERSPECTIVA RURAL

Desde el punto de vista ecológico, los espacios mejor conservados y que mantienen sus ambientes menos alterados se hallan situados generalmente en zonas alejadas de los grandes núcleos urbanos, es decir, se trata de entornos con valores ecológicos y culturales de marcado carácter rural, con graves inadecuaciones de los resortes socioeconómicos e importantes insuficiencias de los medios necesarios para el desarrollo cultural y educacional de la población, convirtiendo estos espacios en áreas social y económicamente deprimidas.

Este desequilibrio, de su sistema socioeconómico, genera una dinámica de carácter regresivo que afecta a gran parte del colectivo juvenil, que se enfrenta a escasas expectativas de empleo y a procesos de desarraigo cultural importantes. Tales circunstancias producen en la juventud estados psicológicos de escepticismo que impiden el desarrollo de esquemas para la explotación de los recursos vinculados a ésta.

Al objeto de orientar, capacitar y servir de elemento motivador y sensibilizador, el municipio debe convertirse en punto de referencia básico que estructure los modelos de intervención en estos espacios, reorientando hacia vías de desarrollo equilibrado, racional y sostenible los objetivos de carácter laboral y de explotación de los recursos naturales, permitiendo así su persistencia y manteniendo la capacidad de renovación de los mismos.

En este sentido, aparece cada vez como más urgente la sensibilización de las autoridades y técnicos municipales, al objeto de acometer planes de desarrollo local y de gestión y explotación racional de los recursos naturales y culturales. Se requieren nuevas formas de pensar y actuar ante la producción, asimilando el carácter de los posibles procesos de desarrollo e incrementando los niveles de eficiencia en la utilización de los recursos, tanto endógenos como exógenos.

Sólo desde el conocimiento de las propias posibilidades y limitaciones podrán conducirse a buen término proyectos más o menos ambiciosos o modestos en su dimensión, pero que deberán contribuir en cualquier caso a la articulación de las iniciativas empresariales de la región, a la generación de renta y empleo y, en definitiva, a la consecución de mayores niveles de bienestar social.

## EL MODELO DE DESARROLLO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCALA LA REAL

El Ayuntamiento de Alcalá la Real tiene una importante trayectoria en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo local. Ha puesto en práctica una alternativa al modelo de desarrollo especulativo, que tiene por objetivo orientar el potencial de desa-

rrollo de la comunidad local, adecuándolo a los intereses de sus ciudadanos y del sistema productivo de forma equilibrada y sostenible.

Este modelo implica un progreso, no solamente económico, sino cultural y de promoción personal, que incide en la creación de nuevas empresas y favorece la generación del empleo, contribuyendo así al equilibrio territorial y a la cohesión social.

Alcalá la Real es un enclave estratégico en la organización territorial del sistema de ciudades del interior de Andalucía. Es un ejemplo clásico de núcleo rural, que ejerce las funciones de capital comarcal suministrando servicios educativos, sanitarios, financieros, administrativos y comerciales, caracterizándose por:

- Predominio en la actividad económica del sector terciario, cuyo rasgo principal es el elevado grado de atomización empresarial.

- Débil comercialización de las producciones agrarias, centradas en el monocultivo del olivar y la ganadería extensiva de caprino y ovino.

- Actividad industrial incipiente y de carácter artesanal.

- Importante complejo industrial que destaca por su tecnología puntera en el subsector de los productos derivados del polipropileno y que exporta al extranjero la mayor parte de su producción.

Desde esta perspectiva, las directrices que orientan las estrategias de desarrollo local de Alcalá la Real son:

- *Creación de empleo.* Se contempla en todos y cada uno de los programas como objetivo prioritario, por considerar que es un factor determinante en el impulso y crecimiento económico del municipio, mostrándose especial atención a los colectivos de jóvenes y mujeres.

- *Modernización de la economía* en todos los sectores productivos, impulsando e incorporando procedimientos de innovación tecnológica (I+D) y los últimos avances de las tecnologías de comunicación e información (TCI) como instrumentos para incrementar la competitividad de las empresas y lograr una producción de calidad y con mayor presencia en los mercados exteriores.

- *Apoyo al sector comercial,* fomentando el desarrollo y modernización de los establecimientos, así como la gestión empresarial de los mismos, incorporando iniciativas de carácter urbanístico que incidan en la mejora de la actividad comercial: aparcamientos públicos, pavimentación, señalización y mobiliario urbano, etc.

- *Inversiones en patrimonio cultural* y en el Conjunto Monumental de La Mota, actuaciones museísticas y de recuperación del patrimonio histórico-artístico, así como el fomento de la artesanía local, como medidas de apoyo a la promoción turística.

- *Plan de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.* Este plan comprende actuaciones formativas, de orientación y autoempleo para la sensibilización de la sociedad hacia esta problemática.

- *Desarrollo equilibrado y sostenible,* respetuoso con la conservación y regeneración del medio ambiente.

- *Cooperación al desarrollo* con las otras regiones más desfavorecidas del planeta, luchando contra la xenofobia y el racismo y favoreciendo la igualdad entre los hombres y mujeres.

Con el objetivo de llevar a cabo estas estrategias, el Ayuntamiento de Alcalá la Real gestiona multitud de programas y proyectos que se coordinan desde el *Área de Desarrollo*. Para el cumplimiento de estos fines el Área de Desarrollo se organiza y estructura en torno a los siguientes departamentos: Departamento de Orientación, Formación y Promoción Socio-laboral; Departamento de Fomento y Apoyo a la pequeña y mediana empresa; Departamento de Promoción Comercial y Turismo (ver figura 1).

A estos departamentos, y según se aprecia en el organigrama adjunto, se adscriben una serie de unidades específicas, así como tres oficinas de gestión: una dedicada a los programas transnacionales y a la cooperación al desarrollo; otra orientada a la gestión del área, propiamente dicha; y la última consiste en una oficina técnica dedicada a la restauración y rehabilitación de los recursos patrimoniales, así como al apoyo técnico a los programas de formación ocupacional dedicados a la especialidad de construcción.

## DEPARTAMENTO DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIOLABORAL

La formación permanente y el reciclaje continuado de los recursos humanos, a fin de adaptarlos a las nuevas necesidades de cada momento, son un instrumento fundamental en la política de fomento de la ocupación y la lucha contra el desempleo, facilitando la integración y la promoción laboral de los trabajadores, al tiempo que refuerzan la competitividad de las empresas.

Un Departamento de Orientación, Formación y Promoción Sociolaboral debe dedicarse especialmente al desarrollo económico y a la ocupación, priorizando la capacitación de los recursos humanos y procurando, al mismo tiempo, la intervención de las distintas administraciones mediante sus planes de ocupación de modo que se adecúen plenamente a las necesidades socioeconómicas de la comarca.

Este servicio se constituye en piedra angular de las administraciones municipales en el ámbito de los instrumentos de las políticas activas de empleo, ofreciendo acciones que incrementen la capacidad de ocupación de los demandantes de trabajo de la comarca, de forma que se capaciten los recursos humanos locales para ser competitivos en el mercado laboral, facilitando cuanta información y asesoramiento requieran todas aquellas entidades preocupadas en el desarrollo económico local y la promoción

del empleo, así como a las personas con iniciativas interesadas en la creación de empresas, tramitación de subvenciones, cursos de formación ocupacional y colaboración en la colocación por cuenta ajena.

La filosofía que ampara el origen de este servicio para el empleo responde a las transformaciones económicas de los países desarrollados, en los que el crecimiento económico no conlleva un aumento del empleo y en los que el fenómeno del desempleo es el principal problema social y económico.

Cuando se añan el freno al crecimiento del empleo, una mayor flexibilidad en la contratación, y el aumento de la población activa, el gasto público no puede atender con prestaciones sociales la insuficiencia demostrada por el mercado de trabajo para generar empleo. Es por ello que observamos, desde la administración municipal, la necesidad de atender a los colectivos con especiales dificultades de inserción, valorando fundamentalmente las políticas activas de empleo.

Desde distintos ámbitos se ha observado que gran parte de las deficiencias productivas o empresariales proceden en algunas ocasiones de una inadecuada formación de los recursos humanos, o de una deficiente adaptación de éstos a los cambios, tanto tecnológicos como profesionales o personales.

Parte de los servicios que deberán prestarse desde estos servicios municipales tienen como finalidad detectar las necesidades formativas y las características del mercado de trabajo, los yacimientos de empleo y fomento de los emprendedores, y la formación y calificación profesional. No obstante, no debe olvidarse que un importante freno a las políticas de empleo lo constituyen las prestaciones sociales que, en forma de subsidio, recibe la mayor parte de la población desempleada, pero también es cierto que desde la administración municipal solamente se puede solventar este obstáculo de forma indirecta, divulgando un nuevo modelo de cultura laboral y capacitando a sus recursos humanos de modo que puedan adaptarse a los cambios de la estructura empresarial y el mercado de trabajo.

El grado de formación laboral del capital humano de las empresas es una buena medida para afrontar los cambios en que estamos inmersos. En momentos de cambio y de recesión económica, es más importante que nunca que el conjunto de los trabajadores tenga una buena preparación. Se han de ir adaptando a los nuevos sistemas de producción, de servicio, de calidad y a las exigencias del mercado laboral. La capacidad de innovar más rápidamente que los competidores permitirá un ventaja clave. Las organizaciones que asumirán protagonismo en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de sus recursos humanos.

La buena preparación laboral de los trabajadores aumenta la competitividad de las empresas. La formación continuada es la llave de la estrategia de la productividad. El aumento de la tecnología o de la inteligencia de la producción acentúa su vulnerabilidad y el elemento humano pasa a adquirir un importancia relevante. Entre dos empre-

sas con la misma tecnología, la variable que hace que una sea más competitiva que la otra son sus trabajadores. La formación ayuda a consolidar las empresas y a prepararlas para responder positivamente a un entorno cambiante y cada vez más competitivo<sup>2</sup>.

Las pequeñas empresas, no obstante, no disponen de la capacidad necesaria para organizar la formación de sus trabajadores y esta situación se agrava cuando se trata de una microempresa. A todo esto deberemos añadir que el marco normativo para la formación continua no favorece a las PYME, a las cuales les es prácticamente imposible ponerse de acuerdo para acceder a las subvenciones en planes agrupados, en planes intersectoriales o en permisos individuales de formación.

Por ello, desde los ayuntamientos debe trabajarse en el diseño de amplios programas de formación sociolaboral, empresarial y comercial, que acojan a los diversos sectores de la población productora, comercial y empresarial, para ofrecerles un marco curricular formativo en el que sus necesidades de formación o reciclaje queden contempladas de forma general, pero también específica, de tal modo que motiven su interés.

Un servicio de tutoría permanente deberá velar por la estricta y permanente adecuación del programa a los intereses formativos de los demandantes y de la oferta laboral. El programa de formación diseñado deberá capacitar los recursos humanos necesarios para su participación en el proceso productivo de nuestra sociedad y afrontar los retos del futuro.

El resultado esperado en las acciones formativas que se desprendan de la propuesta programática enunciada, para el personal desempleado o perteneciente a empresas industriales, comerciales o empleados de la Administración, es la mejora de sus estructuras productivas, comerciales y organizativas y un mejor rendimiento y consolidación de los puestos de trabajo. La formación continua debe crear calidad profesional, estimulando a los colectivos para la formación y haciendo de su ocupación un proceso de evolución y progreso.

El objetivo final de alcanzar nuevas cotas de bienestar para nuestros municipios pasa por dar un paso más en la formación. Una formación que, por otra parte, será preciso impartir de forma permanente, para que nuestras pequeñas empresas y nuestros desempleados puedan hacer frente a la competencia, adaptándose al ritmo de los avances y de los cambios del mercado.

El ámbito de competencias del Departamento de Orientación, Formación y Promoción Sociolaboral consiste en mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos mediante la:

- Prospección y fomento de las posibilidades de empleo en el municipio diseñando las líneas formativas básicas adecuadas para cubrir la demanda de profesionales generada por las diversas estrategias de desarrollo económico y de creación y distribución del empleo.
- Investigación y análisis de las oportunidades de desarrollo en términos de trabajo, sintetizando la información sobre potencialidades de desarrollo y empleo.

- Atención a las enseñanzas de prevención de riesgos laborales, así como al conocimiento de medidas o primeros auxilios a realizar en los centros de trabajo.
  - Mejora y adaptación de las enseñanzas profesionales y de la capacitación profesional para satisfacer las demandas de empleo.
  - Formación continua de autónomos, formación a nuevas tecnologías y recuperación de oficios tradicionales.
  - Potenciación de activos profesionales, especialmente jóvenes agricultores, en lo que afecta a las nuevas tecnologías y a las nuevas fórmulas de organización de la producción.
  - Análisis de las necesidades formativas de la población local.
  - Orientación a los desempleados hacia los nuevos yacimientos de empleo.
  - Reciclaje o adaptación de los trabajadores activos a los requerimientos del mercado laboral mediante la enseñanza de nuevas tecnologías.
  - Desarrollo de las políticas activas de empleo, así como los programas dirigidos hacia colectivos específicos: mujeres, grupos con riesgo de exclusión social y parados de larga duración.
  - Inversión en la formación, capacitación y adaptación de los recursos humanos para los nuevos retos de la sociedad del s. XXI.
  - Revitalización del mercado de trabajo con nuevas iniciativas empresariales, buscando y promocionando yacimientos de empleo.
  - Mejora de la competitividad de los desempleados, aumentando su grado de ocupacionalidad.
  - Establecimiento de una estrecha relación entre la demanda del mercado laboral y la oferta de la formación profesional.
- Para el logro de estos objetivos se establecen los siguientes planes:
- Programas de Formación Profesional Ocupacional.
  - Planes de cursos de formación de nivel básico. Su finalidad consiste en proporcionar a los jóvenes desempleados una mejor disposición para el acceso al mercado de trabajo y la posibilidad de acceder a niveles de formación más elevados.
  - Cursos de formación para promotores de futuros proyectos empresariales. Estos cursos están dirigidos a todas aquellas personas con ideas o proyectos empresariales que deseen constituir negocios propios y necesiten adquirir conocimientos de gestión empresarial.
  - Cursos de simulación empresarial dirigido a los alumnos de Centros de Formación Profesional.
  - Fomento del autoempleo y formación de jóvenes sin cualificación laboral.
  - Plan de Transición al Trabajo. Capacitación de jóvenes desempleados para la búsqueda de ocupación, desarrollando estrategias personales.
  - Programa de formación de formadores.
  - Cursos de formación adaptación y capacitación continuada para los empresarios y comerciantes.

- Cursos de formación y capacitación continuada para los agricultores.
- Cursos de formación y capacitación continuada para los empleados de las PYMES.
- Cursos de formación y capacitación para los empleados de la Administración.

## DEPARTAMENTO DE FOMENTO Y APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

A grandes rasgos, el sector secundario de Alcalá la Real, de reducida dimensión y escasa significación económica, carece de una tradición histórica importante dentro de la estructura productiva de la zona. Cabe exceptuar algunas iniciativas en torno a las industrias agroalimentarias que, si bien surgieron hace bastantes años al auspicio de una cultura fundamentalmente agraria y una economía basada en el régimen de subsistencia, no han alcanzado la relevancia económica precisa como para impulsar las principales magnitudes socioeconómicas del municipio (expansión del núcleo habitado, generación de empleos fijos, mayores ingresos y rentas, mejoras en infraestructuras y equipamientos, en la calidad de vida, etc.) y, por ende, el desarrollo endógeno de Alcalá la Real.

El sector secundario en su conjunto goza de una menor implantación dentro del municipio en comparación con los sectores primario y terciario, tal como lo demuestran los siguientes datos:

- En cuanto a la mano de obra empleada en él, es el sector menos creador de puestos de trabajo dentro del sistema productivo comarcal, abarcando al 22,6% de la población ocupada total en 1991.

- Considerando la distribución del Valor Añadido Neto municipal por sectores productivos, las actividades industriales y de la construcción contribuyen a la formación del valor total de esta magnitud con la menor aportación relativa, el 27,93%.

- En relación al número de licencias fiscales, es también el de menor significación, extendiéndose al 23,3% del total de altas registradas en el Impuesto de Actividades Económicas de 1993.

Desde esta situación de partida, se considera que ha llegado el momento de reindustrializar y recomponer el tejido productivo comarcal, aprovechando de forma más eficiente y flexible los recursos disponibles y dinamizando productivamente el potencial que encierran los recursos humanos, tecnológicos, territoriales y, ante todo, naturales infrautilizados. En esta línea, las actividades industriales y de la construcción se configuran como sectores estratégicos de primera magnitud en todo programa de desa-

rrollo local que contemple como objetivos prioritarios el aumento de los actuales niveles de empleo en su población activa, así como la mayor generación de riqueza por su sistema productivo.

En líneas generales, la estructura industrial existente en el municipio se caracteriza por encontrarse muy atomizada, escasamente diversificada y dominada por la presencia de pequeñas empresas familiares de titularidad individual en su mayoría, de primera transformación y de procesos simples, poco automatizadas y con un bajo nivel tecnológico, así como por la existencia de industrias ligeras de escasa dimensión, tanto por el reducido número de trabajadores empleados en ellas, como por el modesto volumen de facturación de su negocio. Con una estructura empresarial limitada, estos establecimientos se orientan hacia el mercado local, provincial, y en algunos casos regional, a través de productos no diferenciados por calidad, marca o diseño, y siendo muy pequeña la integración en asociaciones mayores.

De esta caracterización más o menos amplia, habría que exceptuar Derprosa y Condepols, industrias cuya implantación en el tejido productivo local goza de una mayor relevancia, dado que poseen un ámbito de actuación nacional, e incluso multinacional.

Sin embargo, ni tan siquiera aquellas industrias más representativas del sector en el municipio (fundamentalmente, las almazaras de aceite y algunas otras agroalimentarias) han sabido mostrar el carácter dinámico necesario para adaptarse a la evolución de su propio entorno. En efecto, estas empresas de mayor dimensión dentro del sector secundario local han presentado como principales debilidades, de cara al fortalecimiento de su posición competitiva en mercados cada vez más amplios, la falta de aplicación de tecnología moderna y maquinaria innovadora en sus procesos transformadores, la escasa capacidad de cooperación o asociación eficaz, la limitación de servicios de apoyo empresarial, así como la ausencia de formación profesional especializada en su personal (tanto a nivel técnico como gerencial). Tales deficiencias se encuentran estrechamente relacionadas con la aversión al riesgo y con la escasa propensión a la inversión de los recursos humanos del municipio, que conducen a una escasa inquietud emprendedora en el ámbito empresarial. Junto a ello, el individualismo, el conformismo y la falta de espíritu asociativo de la población, limitan la consecución de ventajas tales como una comercialización en común, la ampliación del mercado objetivo, mayor profesionalidad, mejora de la productividad, ahorro de costes, etc.

Por otra parte, la inexistencia de una actividad industrial importante en Alcalá la Real cabría atribuirle, en cierta medida, a la ausencia de aquellos factores considerados determinantes en su localización, tales como la presencia de ciertos insumos industriales y la cercanía de actividades productivas que requieran gran número de industrias auxiliares.

Centrando nuestra atención en la actividad industrial propiamente dicha, considerada separadamente de la construcción, se detecta la posición eminentemente preponderante de la que disfruta la industria agroalimentaria dentro del subsector industrial.

Este predominio tan manifiesto queda patente no sólo en el elevado número de licencias agroindustriales, sino también en el abultado índice de producción agroalimentaria y su importante contribución a la creación de empleo dentro de los respectivos subsectores municipales. En cualquier caso, dentro de esta actividad sobresalen, por su destacada presencia en la zona, la fabricación de aceite de oliva y la industria del pan, bollería y pastelería.

Sea como fuere, es evidente que las industrias relacionadas con los recursos propios del municipio (agricultura, caza, gastronomía, artesanía, turismo, etc.) deben considerarse como puntos de arranque de un lanzamiento industrial del mismo, optimizando las potencialidades de los recursos locales y actuando como elemento impulsores de nuevas iniciativas de desarrollo social y económico.

Llegados a este punto, cabría hacer una pequeña valoración de este indicador. En líneas generales, se observa que en Alcalá la Real los índices de especialización alcanzan valores relevantes en buena parte de las ramas de actividad con representación en la localidad. En cualquier caso, no debe olvidarse que en Alcalá la Real existe una importante industria textil, destacando las iniciativas surgidas en torno a la fabricación de fibras sintéticas. La actividad de fabricación de artículos de materiales de plástico se configura, por su dimensión empresarial, como una de las más relevantes del tejido industrial local. En general, la actividad del sector secundario está bastante atomizada y especializada en aquellas ramas de fuerte componente tradicional y artesanal, así como alrededor de la construcción y la extracción del aceite de oliva, sin olvidar la gran proliferación en los núcleos menores de aquellas actividades con cierta facilidad de “economía sumergida” actuando como refugio de la agricultura, al margen de la fuerte dependencia de la consolidada industria de tamaño medio y alto, que actúa como generadora de otras auxiliares. En resumen, la organización industrial en el municipio es de reducida dimensión, carácter local y escasa modernización tecnológica.

En síntesis, el hecho de que la economía y cultura de Alcalá la Real estén fuertemente influenciadas por el sector primario, hace que los posibles programas dirigidos a la creación de riqueza, la mejora de la actividad económica y el aumento de la capacidad de creación de empleo, pasen necesariamente por la reactivación de los recursos locales agrarios ociosos o insuficientemente explotados, mediante un desarrollo equilibrado y sostenido.

En este sentido, dado el indiscutible dominio del olivar en la zona, aprovechar y estimular adecuadamente las potencialidades y ventajas que la agroindustria del aceite alberga, se perfila como una actuación prioritaria para el desarrollo endógeno del municipio. Así, la instalación de una o varias industrias de refinado y embotellamiento del aceite de oliva, a través de la cooperación entre las almazaras existentes supondría una experiencia ejemplarizante del desarrollo del sector agrícola local en su faceta productiva. La incentivación de asociaciones de segundo y tercer grado, con el fin de hacer

frente al control ejercido por grandes empresas refinadoras multinacionales en la comercialización y envasado, debe ir acompañada de una mejora en la calidad del aceite, obtenida en base a un mayor control en la recepción de materias primas, modernización de instalaciones y perfeccionamiento de las nuevas tecnologías en el proceso productivo.

En todo caso, habría que señalar como un problema de la actividad industrial del municipio que necesita urgente resolución, la falta de sensibilización de su población, particularmente la joven, respecto a la necesidad de crear y promover nuevas iniciativas con gran potencial de desarrollo y de ampliar y remodelar las actividades que se vienen realizando. Ello, unido a los deficitarios niveles actuales de cualificación y capacitación profesional de la fuerza de trabajo disponible en el municipio, pone en entredicho el crecimiento de la productividad y la competitividad del sector secundario en su futuro próximo.

Desde esta perspectiva, los intereses del Departamento de Fomento y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa se orientan a la identificación y captación de empresas de interés para su instalación en suelo industrial municipal, impulsando la adecuación urbanística y fiscal que facilite la captación e implantación de posibles inversiones extranjeras y estatales y locales. Sus objetivos son:

- Favorecer y canalizar el desarrollo industrial.
- Coadyuvar a la racionalización del urbanismo industrial, como factor defensivo del posible deterioro ambiental e impulsor de la calidad de vida.

Para ello se han previsto las siguientes acciones:

- Realizar, bien conjuntamente con otras instituciones, bien con los medios propios de los ayuntamientos, gestiones de oferta de localización a empresas cuya implantación en el municipio se considere de interés para la economía de la comarca.
- Participar en sociedades públicas, privadas o mixtas promotoras de proyectos de desarrollo territorial que se consideren de interés público.
- Realización de estudios dirigidos a la determinación de zonas de localización, dimensión y ramas de actividad.
- Proporcionar las condiciones adecuadas para la creación de nuevas empresas en todo el territorio municipal.

Asimismo, y al objeto de promover y potenciar ideas y proyectos empresariales propuestos por los jóvenes emprendedores, a las empresas de nueva creación que tengan el domicilio social en el término municipal se les ofrece:

- Cesión de módulos en edificios equipados con instalaciones básicas comunes.
- Asesoramiento empresarial.
- Prestación de servicios comunes (teléfono, fax, informática, fotocopiadoras, salas de reuniones, oficinas privadas, etc.).

Con las medidas dirigidas a la búsqueda de nuevos productos y a la diversificación de la producción se pretende incrementar la competitividad, a la vez que se eliminan los

riesgos derivados de la concentración sectorial, se desarrollan nuevas líneas de actuación con otros productos, y se incide en la mejora la calidad para acceder a nuevos mercados.

Las acciones promovidas desde este departamento consisten en:

- Promover la creación y dotación de infraestructuras y servicios que posibiliten el desarrollo de la actividad industrial.

- Fomentar la industrialización de la economía.

- Apoyar a los emprendedores, simplificando los trámites para la creación y puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales.

- Detectar huecos de mercado en el ámbito productivo local y regional, cubriéndolos con iniciativas de autoempleo y economía social.

- Potenciar la cooperación y el asociacionismo empresarial.

- Promover acuerdos y convenios entre la Universidad y las empresas, para favorecer la investigación y la aplicación de los resultados de las mismas.

- Promover la dotación de suelo e infraestructura para la localización e instalación de nuevas actividades industriales.

- Apoyar la mejora de la competitividad de las empresas, impulsando la cooperación interempresarial, la innovación, el desarrollo tecnológico, la internacionalización y la promoción comercial.

- Crear y potenciar los instrumentos operativos que favorezcan una mejor comercialización de los productos locales.

Respecto a la industrialización de los sectores agrícolas y ganaderos.

- Promover la mejora de la calidad en la producción y mediante la programación de actividades formativas superiores en el sector.

- Activar y desarrollar la industria agroalimentaria como elemento esencial para alcanzar el equilibrio territorial y la consecución de valor añadido en la producción agropecuaria.

- Impulsar el cooperativismo tanto en la producción como en los procesos de transformación y comercialización.

- Mejorar la comercialización.

- Prestar asistencia técnica y de gestión económica a las entidades asociativas y a sus socios.

- Desarrollar actuaciones encaminadas a la realización de estudios y programas I+D destinados a la caracterización de los productos.

- Apoyar las medidas de diversificación en el sector agrícola y ganadero, así como la comercialización de sus productos.

- Impulsar la denominación de calidad y/o de origen para el aceite de oliva del territorio.

- Promover y apoyar la búsqueda de cultivos alternativos.

- Formar a los agricultores y ganaderos, facilitando el acceso documental y formativo a las nuevas tecnologías.

- Fomentar y respaldar las explotaciones ganaderas en la mejora de la calidad de la producción y transformación.
- Promover la modernización de las instalaciones para conseguir un adecuado estado sanitario de la cabaña ganadera.
- Promocionar el asociacionismo.
- Mejorar, rehabilitar y construir nuevos caminos locales.
- Reutilizar los residuos derivados de la explotación agrícola y ganadera.
- Proteger el medio ambiente.

## DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN COMERCIAL Y TURISMO

En la perspectiva de potenciar desde la administración local acciones que contribuyan a la dinamización económica del municipio, este departamento tiene dos ámbitos de actuación: *comercio y turismo*. Con ellos, se quiere reactivar el carácter de núcleo comarcal de la ciudad en el sector servicios, y en él adquieren un papel fundamental las actividades de la economía del ocio: restauración, hostelería, comercio, artesanía y actividades culturales.

Este objetivo se articula en torno a una serie de programas que inciden de manera específica en los siguientes aspectos:

- Promocionar el municipio como destino turístico, creando una marca específica basada en la diferenciación y en la promoción del patrimonio arquitectónico y etnográfico, implicando a los agentes sociales locales en la construcción y diseño del mismo.
- Contribuir a mejorar la infraestructura comercial: creación de un centro comercial abierto, peatonalización, y mejora de la escena urbana; así como la introducción de nuevas técnicas de venta que estimulen las iniciativas empresariales adaptándolas a las tendencias de la sociedad actual.
- Divulgar y promocionar los productos locales, animando a la necesidad de fomentar la calidad en la producción y comercialización de los mismos.
- Sensibilizar a emprendedores locales en la generación y mejora de actividades empresariales relacionadas con estos sectores, facilitando su formación y el conocimiento de experiencias viables en el municipio.

A nivel promocional, el Ayuntamiento de Alcalá la Real ha diseñado un programa basado en dos criterios básicos: diferenciación y atracción. Esto es, hacer de lo genuino un rasgo identificativo y potenciarlo con un mensaje estético sobrio y sugerente.

La campaña de promoción ha analizado los elementos singulares y característicos del municipio, encontrando un excelente referente de identificación en el propio nombre de la ciudad que, siendo Alcalá, como otras muchas, es la única que tiene el título de Real. Con las iniciales del nombre “A” y “R”, y destacando los símbolos de la corona (“realeza”) y la llave (“ciudad de frontera en el medievo”) se diseña el logotipo local que, en la publicidad, se sobrepone aleatoriamente sobre un fondo negro en el que se lee el eslogan.

Con estos criterios se han realizado diferentes productos promocionales, fomentando la presencia de las empresas y productos locales al efecto de que la función de promotor del Ayuntamiento redunde en beneficio del tejido empresarial local.

Se ha alentado la creación de una oferta complementaria, presentando actividades alternativas al aliciente monumental de visitas a la Fortaleza de la Mota, articulando el acercamiento del turista a actividades empresariales de la localidad relacionadas con la producción artesanal de alimentos, cerámica, así como exposiciones culturales de carácter temporal.

Alcalá la Real dispone de un rico patrimonio cultural en un entorno paisajístico de gran belleza, que puede permitir un desarrollo sostenible, respetuoso con los valores naturales de su entorno, la modernización y tecnificación de sus actividades tradicionales, así como el impulso de nuevas actividades del sector terciario, relacionadas con las industrias y servicios del ocio, la cultura y el turismo.

## UN NUEVO PROYECTO DE CIUDAD:

### ALCALÁ LA REAL, UNA ENCRUCIJADA EN EL TIEMPO

Alcalá la Real ha desarrollado su personalidad histórica en relación con su enclave de frontera entre dos mundos, dos paisajes y dos culturas: el Al-Ándalus y el Reino de Castilla, en el contexto de la Europa medieval, polarizada por el Islam y la Cristiandad.

La antigua ciudad fortificada de La Mota constituye un monumento a los orígenes del poblamiento del paisaje alcalaíno: más de 6.000 años de ocupación continuada que hacen de este conjunto una invitación al descubrimiento en profundidad de este impresionante paisaje.

La experiencia específica, que ha hecho de Alcalá la Real una referencia destacable en el campo de las iniciativas de desarrollo local, permite abordar un planteamiento innovador en un nuevo estadio de las políticas locales de fomento del bienestar y de la activación económica. Por lo tanto, y aunque el eje central parte de las posibilidades

de desarrollo de los valores culturales, la dimensión del proyecto que se propone debe entenderse como una iniciativa de carácter estratégico y de relanzamiento de la ciudad.

- Impulsando el desarrollo del sector terciario a partir de la promoción del patrimonio histórico y artístico de la ciudad.

- Proyectando una imagen dinámica y moderna de Alcalá la Real, como centro de servicios, en el contexto de la oferta turística de Andalucía.

- Desarrollando las posibilidades que ofrece el patrimonio como factor de desarrollo de una oferta turística y cultural de calidad.

El reto es la combinación de lo propiamente turístico con lo comercial, adaptándolos a las nuevas demandas del visitante y destacando aquellos aspectos de identificación y de diferenciación respecto de otras ofertas turísticas, ampliando el marco espacial del producto a los otros espacios contiguos, reforzando así el carácter comarcal.

El Departamento de Promoción Comercial y Turismo ha diseñado sus estrategias apoyando la innovación y el desarrollo tecnológico, así como la modernización y adecuación de la oferta comercial, de modo que se adecúen a los nuevos requerimientos de la demanda. Asimismo, gestiona los programas de promoción turística al objeto de resaltar los valores ecoculturales del municipio en sintonía con los otros de la comarca, con miras a estructurar una oferta homogénea, equilibrada y de suficiente interés.

Desde este departamento se coordina y dinamiza el desarrollo de instrumentos de apoyo a la gestión comercial, poniendo en marcha actuaciones concretas que aboguen por la *evaluación de gestiones*. En este sentido, se han dispuesto medidas y mecanismos que apoyan la realización de estudios que permiten la evaluación de las carencias, de las debilidades y amenazas, así como de las potencialidades y fortalezas de los diversos sectores comerciales, y que deben permitir la aplicación de las medidas que permitan a las empresas evaluar sus carencias y de este modo implantar acciones efectivas que representen una mejora y adecuación del sector comercial a los retos que los nuevos modos de distribución y ventas requieren, y una mejora concreta de su competitividad. En este apartado, y a medio plazo, las líneas de trabajo que se proponen se orientan en la dirección siguiente:

- Apoyo a proyectos de I+D.
- Búsqueda y diversificación de productos.
- Apoyo a la gestión y al *marketing*.
- Planificación e implantación de estrategias de competitividad.
- Diseño de actuaciones urbanísticas que adecúen la oferta comercial y corrijan ciertas desviaciones que frenan el desarrollo y promoción del sector comercial.
- Formación e información comercial y de imagen.
- Formación y sensibilización de los agentes locales a través de la celebración de diferentes cursos formativos en el municipio.

La otra medida encaminada a la mejora de la gestión empresarial y comercial consiste en el apoyo y promoción de la gestión del marketing con el ánimo de incentivar la pla-

nificación de las estrategias comerciales de las empresas, la prospección de mercados y, muy especialmente, la de aquellos proyectos que incidan a corto o medio plazo en dinámicas que impulsen la comercialización y la potenciación de estrategias sobre el producto.

El diseño de actuaciones urbanísticas y programas de formación e información comercial y de imagen deberán permitir la inaplazable adecuación de la planificación urbanística a la oferta y demanda comercial, la de los recursos humanos y, por tanto, también de las entidades comerciales, a los nuevos retos y competencias generados por la mejora de la infraestructura viaria con Jaén y Granada, la fuerte competencia a la que se ve sometido el sector comercial de la comarca por el impacto de las grandes superficies comerciales, la inadecuación de estructuras y filosofías comerciales ya obsoletas y otras que impiden, no sólo el desarrollo y crecimiento de la actividad comercial, sino su misma pervivencia.

Las intervenciones promovidas desde el Departamento están dirigidas a:

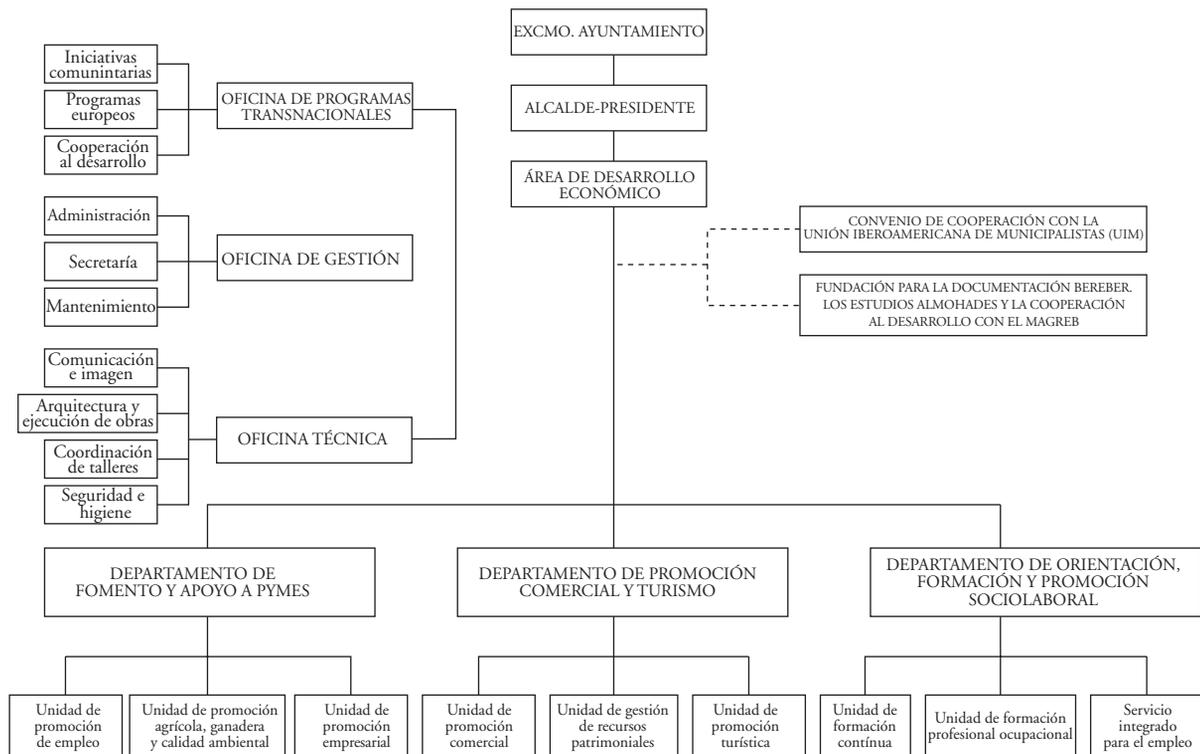
- Favorecer las funciones de Alcalá la Real como centro comarcal.
- Potenciar los recursos patrimoniales, medioambientales y culturales como factores de desarrollo.
- Invertir en patrimonio cultural y natural como medida de promoción turística y apoyo y fomento de la artesanía.
- Coordinar la revalorización de los recursos patrimoniales y medioambientales, gestionando la dinamización de éstos como recurso económico.
- Realizar las campañas de comunicación y promoción local.
- Sensibilizar a los sectores dependientes del turismo, hostelería y comercio, hacia la excelencia en los servicios.
- Consolidar Alcalá la Real como destino turístico.

El Ayuntamiento de Alcalá la Real canaliza y estructura la dinámica emprendedora del municipio, poniendo a su servicio el Área de Desarrollo, un instrumento que responde a las exigencias del equilibrio territorial y desarrollo sostenido cuya finalidad es el bienestar social, la calidad de vida y la prosperidad de los ciudadanos.

#### Notas

1. Cómo impulsar las PYME desde las corporaciones locales. Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa, pp. 5-9. Madrid, diciembre, 1995.
2. Cartró i Boada, M. (1994): "La formació continuada, clau per al desenvolupament local". En Layret, *Revista de formació ocupació i treball*, p. 166. Vilafranca del Penedès, Barcelona.

Figura 1. Organigrama funcional del Área de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de Alcalá la Real



**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Promoción económica del territorio y desarrollo local.  
Mario Rosales

# Promoción económica del territorio y desarrollo local

\*Mario Rosales

Si comparamos la realidad de América Latina con la de los países desarrollados verificamos, en la primera, la existencia de una gran concentración de las actividades públicas en el Gobierno central. Como indica el cuadro 1, a comienzos de la década de los noventa en los países del Sur, el gasto municipal como porcentaje del gasto público total se situaba en torno al 10%. Mientras que en el mundo desarrollado esta misma cifra fluctuaba entre un 25% y un 50% del gasto total del Gobierno.

Cuadro 1. Relación entre gasto municipal y gasto público total  
(1990: diversos países desarrollados y de América Latina)

Suecia	58,8%	Brasil	17,5%
Noruega	45,2%	Bolivia	14,6%
EEUU	36,8%	Colombia	12,3%
Irlanda	30,0%	Chile	11,6%
Canada	35,7%	Ecuador	8,0%
Reino unido	32,7%	Argentina	7,1%
Alemania	28,4%	Paraguay	4,3%
<b>Promedio</b>	<b>38,3%</b>	<b>Promedio</b>	<b>10,3%</b>

Fuente: "Los Secretos del Buen Alcalde". IULA, Quito, 1995.

No obstante, en los años recientes se han producido procesos de descentralización en el subcontinente latinoamericano que están acrecentando la importancia de las muni-

\*Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, Chile.

cipalidades. En Colombia, el gasto público municipal sube hasta el 17,3% del gasto público total en 1992; en Chile, al 15,5% en 1996; en Bolivia, se eleva al 14,8% en 1994; en Ecuador, alcanza el 11,7% en 1993; por citar algunos ejemplos. Incluso, en Nicaragua, llega al 23,8% en 1992.

En el caso de Chile, cuyo proceso de descentralización conocemos mejor, los municipios gastaban el 3,5% de los recursos gubernamentales en 1980, luego suben al 11,6% en 1990 y, finalmente, han llegado al 17,9% en 1998. Este proceso de aumento de los ingresos va acompañado, claro está, de un fuerte incremento de las competencias o servicios municipales y, como es de esperar, por un crecimiento explosivo de las exigencias y demandas ciudadanas sobre las autoridades locales.

A comienzos de los años ochenta, los municipios chilenos se ocupaban principalmente de la higiene y de cuestiones superfluas, de la administración de mercados, de la regulación de las nuevas construcciones y del tránsito. En la década de los ochenta asumen la administración de la educación básica y media, de la salud primaria y de la ejecución de políticas sociales de lucha contra la pobreza. En la década de los noventa se agregan, entre otras tareas, el ordenamiento integral del territorio, la defensa del medio ambiente, la participación social, la seguridad ciudadana, la asistencia judicial, el impulso a la igualdad de género y la promoción del empleo.

En suma, las antiguas municipalidades, tradicionalmente ocupadas de la recolección de basura, y de la administración de plazas, mercados y mataderos de ciudades y pueblos, evolucionan, tanto en Chile como en América Latina en general, para convertirse gradualmente en verdaderos gobiernos locales. Sus nuevas funciones, más amplias, les llevan a contemplar una visión más integral del desarrollo, convirtiéndose en sus facilitadores y promotores. En este contexto, el tema del desarrollo económico se incorpora con fuerza como una preocupación central de muchos municipios, ahora integrados en un mundo más global que lucha por atraer inversiones, empresarios y turistas.

## MUNICIPALIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En suma, entendemos hoy a la institución municipal con una función promotora y facilitadora de la integralidad del desarrollo. Nuevas tareas le son asignadas, sea por ley, por delegación de los niveles superiores de la administración o, simplemente, por demandas de la comunidad. Una de las principales es, sin duda, el desarrollo económico local. Integrados en un mundo global, las autoridades locales se dan cuenta de que buena parte de su éxito como tales radica en su capacidad para atraer inversiones, respaldar a las empresas locales o constituirse en localidades con fuerte atractivo turístico.

¿Qué puede hacer la municipalidad para activar el desarrollo económico local? Algunos sostienen que muy poco o casi nada, ya que los procesos de crecimiento económico se desatan y desenvuelven en espacios mayores, regionales o nacionales, más que en el ámbito estrecho y rígido de la jurisdicción administrativa municipal. No obstante, y sin perjuicio de aceptar el componente macroeconómico del desarrollo económico, hay evidencia suficiente para demostrar que es mucho lo que los gobiernos locales pueden hacer por impulsar la activación e incremento de las actividades productivas, sin negar la preeminencia de las dinámicas internacionales, nacionales o regionales.

En este sentido, podríamos afirmar que las autoridades locales deben estar ahora, como un gato cazador, “a la que salta”. Deben saber aprovechar las oportunidades de inversión, negocio o posicionamiento de su localidad en los espacios globales, beneficiándose más plenamente de sus ventajas comparativas o competitivas.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS DE BUENA GESTIÓN ECONÓMICA LOCAL

Algunas experiencias relativamente recientes son prueba irrefutable del gran potencial interventor del municipio para promover el desarrollo económico. A mediados de los ochenta, el alcalde Tito Chocano, en Tacna (Perú), después de una primera gestión exitosa donde puso “orden en casa”, haciendo excedentaria una municipalidad al borde de la quiebra, descubrió que los límites del esfuerzo fiscal local estaban determinados por la capacidad de generación de excedentes de los agentes económicos locales. Perú estaba en crisis y ésta golpeaba también a la lejana Tacna.

De ahí que, en su segundo período como alcalde, inició un fuerte *lobby* sobre el Gobierno central de Alan García para obtener la creación de una Zona Franca, al igual que la ciudad fronteriza chilena de Iquique, a donde concurrían los tacneños que, en su mayoría, vivían del “contrabando hormiga”. Creada la ZOTAC (Zona Franca de Tacna), no sólo se incrementaron exponencialmente los negocios y se llenaron las arcas municipales, sino que la ciudad inició un crecimiento demográfico explosivo por las migraciones de peruanos del norte que llegaban a probar suerte a la dinámica Tacna. El crecimiento económico trae oportunidades, seguro, pero también problemas.

La importancia de Viña del Mar como primer centro turístico chileno se explica, en gran medida, por la visión de sus primeras autoridades locales. A partir de los ingresos del Casino Municipal, éstas construyeron dos hoteles y un parque con un centro de eventos masivos: la Quinta Vergara, donde se realiza el legendario Festival de la

Canción de Viña que ha contribuido a hacer conocida internacionalmente a la ciudad. Sin duda, la municipalidad de Viña del Mar es la promotora principal del crecimiento del turismo hacia la ciudad.

Otro tanto ocurre hoy con la municipalidad de Iquique y su activo alcalde Jorge Soria quien, a partir de la Zona Franca allí instalada –la ZOFRI–, ha posicionado a la urbe como centro turístico y de negocios de primera importancia en el norte chileno. Ahora, Soria está dedicado a hacer de su ciudad el lugar de origen o término, según como se le mire, de los denominados “corredores interoceánicos” que deben unir mediante largas rutas terrestres a las principales ciudades brasileñas, uruguayas y argentinas del Atlántico con sus pares del Pacífico. Por allí pasarán, en un futuro próximo, fructíferas corrientes de comercio entre América Latina y Asia. Soria aspira a que Iquique sea el punto obligado de paso de ese próspero comercio.

Podríamos seguir con muchos otros ejemplos: Curitiba, en el sur de Brasil, modelo de gestión municipal que es ahora un paradigma de desarrollo local; Lota y Coronel, ciudades carboníferas chilenas en crisis en proceso de reconversión por iniciativa local lideradas por sus alcaldes; Villa El Salvador, municipalidad distrital del cono sur de la peruana Lima, donde la iniciativa local generó un dinámico vivero de empresas, etc. Un componente clave del éxito de todos estos modelos ha sido la visión y tenacidad emprendedora de sus autoridades, la capacidad de sus profesionales y técnicos, y el involucramiento activo de los agentes sociales locales, incluidos los empresarios.

## TAREAS DE UN GOBIERNO LOCAL

### “IMPULSOR DEL DESARROLLO”

Un listado no exhaustivo de las tareas que los gobiernos locales han aprendido a aplicar en los últimos años, con el objetivo preciso de generar dinamismos económicos, puede ser el siguiente:

a) Creación de un entorno adecuado para la instalación de actividades económicas. En primer lugar, el municipio debe asegurar la dotación de servicios esenciales como agua potable, para la actividad industrial o para el regadío; provisión de energía, recolección de residuos; construcción y mantenimiento de caminos y carreteras y servicios de transporte, puertos y comunicaciones. Incluso, en la actualidad, debe estimularse fuertemente la instalación de servicios superiores para las actividades productivas, como servicios bancarios y de crédito, asistencia técnica y servicios de información.

b) Atracción directa de actividades económicas. Mediante la determinación de la vocación económica del municipio –o de la región conformada por un conjunto de municipios de similares características–, desarrollar la capacidad para atraer o promover actividades económicas primarias (agrícolas, pecuarias, forestales, mineras); secundarias (construcción, energía, industria); o terciarias (comercio, banca, servicios a las empresas). Esta vocación debe ser considerada en la elaboración del plan de desarrollo local, que debe contener siempre un componente económico. El perfil municipal –que sistematiza los atractivos económicos del municipio– es otro instrumento adecuado mediante el cual se proporciona información de las ventajas de la localidad para la atracción e instalación de inversores externos.

c) Regular la localización de las actividades productivas. Mediante instrumentos de ordenamiento territorial –planos reguladores, seccionales y sus memorias explicativas– deben definirse los distintos usos posibles del suelo rural según su vocación (agrícola, minera, forestal, de ampliación urbana). A nivel de la ciudad o de los espacios poblados el plan regulador es el instrumento que indica los ordenamientos óptimos de la ciudad en términos de áreas de producción fabril (parques industriales, viveros de empresas); comerciales (centros comerciales, microcentros por barrios); recreacionales (plazas, parques públicos); residenciales o de preservación histórica. En este último caso se trata de defender el patrimonio arquitectónico con valor histórico, que puede ser una importante fuente de dinamismo económico como ocurre, por ejemplo, en ciudades como Sucre en Bolivia, o Antigua en Guatemala.

d) Formación de recursos humanos para el desarrollo. El gobierno local puede jugar un rol estimulador muy importante para promover cursos, seminarios o actividades de continuidad en el área de la formación. Asimismo, hay que incentivar la capacitación empresarial y microempresarial, la capacitación laboral y la adaptación del sistema educativo –a menudo de administración municipal– a los requerimientos del desarrollo económico. El desarrollo económico necesita de la formación de profesionales, técnicos intermedios o de fuerza de trabajo calificada en los requerimientos o vocación productiva de la zona.

e) Asegurar la sostenibilidad del desarrollo. A menudo el crecimiento de la economía va acompañado por la polución o degradación del medio ambiente local: contaminación de fuentes de agua, generación de residuos tóxicos, destrucción del patrimonio natural –bosques nativos, flora y fauna autóctonas–, contaminación acústica y/o visual. El gobierno local –con apoyo gubernamental nacional– puede actuar como un eficaz regulador, preventor y controlador para asegurar que el desarrollo sea sostenible. En este sentido, es clave la educación y cooperación activa de la ciudadanía en las tareas de preservación y cuidado del medio ambiente.

f) Reciclamiento de actividades económicas en decadencia. Las actividades económicas tienen un ciclo de vida útil limitado. Un ejemplo es la minería, que puede entrar en crisis en razón del agotamiento de los yacimientos o por la aparición de sus-

titutos o productos equivalentes de menor valor. Corresponde a la función local, con apoyo nacional, prever estas crisis y desarrollar de antemano estrategias de reciclamiento o creación de nuevas alternativas. En la crisis misma se pueden manejar, por ejemplo, programas de absorción del desempleo que reduzcan el impacto de la reconversión. Ejemplos de este tipo pueden observarse en la zona del carbón, en el sur de Chile, donde las municipalidades de Lota y Coronel lideran procesos de reconversión.

g) Otras acciones de facilitación del desarrollo. Dentro de una filosofía de promoción y concertación de agentes sociales para impulsar el crecimiento económico, el gobierno local, con apoyo nacional, puede realizar todavía muchas otras tareas. Por ejemplo: subsidiar transitoriamente ciertas actividades o establecer privilegios tributarios de corto o mediano plazo; desarrollar obras públicas que, al mismo tiempo, mejoren la infraestructura y absorban fuerza de trabajo; orientar la demanda del Estado para estimular los negocios locales; asociarse con el sector privado para llevar a cabo proyectos de envergadura (por ejemplo, entregar al sector privado la construcción de ciertos caminos o carreteras mediante peajes por un tiempo preestablecido); y colocar en el mercado bonos municipales, destinados a financiar obras rentables, como forma de incrementar el ahorro local.

En la línea de asociarse con el sector privado, un ejemplo lo constituye el de la Municipalidad de Santiago de Chile. El ente municipal propició la conformación de la Corporación de Desarrollo de Santiago, que asocia a empresas privadas, cooperativas de vivienda e instituciones académicas, y que es presidida y administrada por la Municipalidad. La Corporación ha desarrollado un vasto programa de repoblamiento del sector céntrico y antiguo de la ciudad, que se enfrentaba a situaciones de deterioro y pérdida acelerada de población.

El proceso se inicia visualmente con la construcción del Parque de los Reyes, financiado en parte por la cooperación española, que permite rescatar terrenos baldíos de la ribera sur del río Mapocho, revalorizando todo el área. A partir de esta intervención no sólo se dota a Santiago de un nuevo parque, sino que se hace atractiva la retención o el retorno de la población residente.

Luego, mediante un mecanismo de asociación de diversos agentes en el que concurren cooperativas de ahorro para la vivienda, empresas privadas constructoras, se obtienen subsidios del Estado central para el financiamiento de vivienda, y la acción municipal ordenadora, con lo que se logra impulsar un exitoso proceso de reconversión urbana. Después de varios años de acción, el paisaje urbano del centro de Santiago ha cambiado radicalmente, emergiendo por doquier nuevos edificios de departamentos, plazas y parques y –lo más importante– las familias jóvenes están volviendo al centro histórico, retornándole vitalidad y revirtiendo de modo definitivo la tendencia hacia el despoblamiento.

El asociativismo, no obstante, no puede ser sólo entre el municipio y el sector privado. En los casos de municipios pequeños –e incluso medianos– que son parte de un

territorio mayor, con especificidades económicas comunes, es esencial impulsar el asociativismo municipal para el desarrollo, ya que las fronteras administrativas difieren de los ámbitos donde se generan los dinamismos económicos. Por ejemplo, en la primera región de Chile, la Asociación de Municipios Rurales está promoviendo un programa de introducción y explotación de la trucha, para hacer de los escasos ríos del altiplano chileno espacios atractivos para la pesca y el turismo.

## ANEXO

### **Necesidad de indicadores del desarrollo económico local**

1. Partiendo de lo anteriormente expuesto, pueden elaborarse indicadores que ayuden a evaluar y monitorear el proceso de desarrollo económico local. Una primera actividad sería la de diagnosticar la situación. Algunos indicadores y fuentes pueden ser las siguientes:

a) Situación de los servicios públicos locales. Esta información se suele encontrar, con relativa facilidad, en la propia municipalidad o en distintas reparticiones públicas. Una ayuda clave son los Censos de Población y Vivienda, en los cuales hay datos sobre: población económicamente activa; estructura y calificación de la misma; cesantía y desocupación; vivienda y cobertura de servicios básicos disponibles. También en los Censos Agropecuarios, para el sector rural.

b) Los establecimientos económicos existentes pueden medirse y clasificarse a partir de la información existente en los propios municipios (permisos de funcionamiento y pago de patentes) lo que permite establecer, de algún modo, la vocación productiva de la región.

c) La recaudación propia o capacidad fiscal del municipio es indicativa del potencial económico de la zona y permite construir indicadores comparativos de ingreso municipal propio per cápita, susceptibles de ser comparados con otros gobiernos locales o con la media nacional.

d) Establecimientos educativos de nivel medio y superior y oferta de educación técnica vinculada a la demanda de profesiones y oficios.

2. La localización de las actividades productivas puede determinarse a partir de información de planos de ordenamiento territorial o reguladores urbanos. También, sistematizando la información existente en las municipalidades, trasladándola a planos o sistemas de información geográfica.

3. Respecto de la sostenibilidad del desarrollo los indicadores pueden establecerse a partir de la presencia de un plan de ordenamiento territorial que incorpore la problemática ambiental y, además, de la existencia y práctica de normativa, procedimientos de control y educación ciudadana.

4. Información cualitativa para identificar oportunidades de desarrollo que puede reunirse mediante entrevistas a informantes calificados, es decir, personas conocedoras de la situación local para determinar las áreas de actividad productiva. Ejemplos de estos informadores sería un agricultor innovador, el presidente de una cámara de comercio o industria, o un empresario turístico dinámico.

5. Procesada la información existente, ésta puede ser la base para establecer objetivos de crecimiento o estímulo económico para incorporar dentro del plan de desarrollo local. No obstante, estos propósitos debieran ser consultados y sancionados por la comunidad local en encuentros con los empresarios, trabajadores y otras fuerzas vivas (universidades u ONG), que ayuden a definir cuáles son las grandes metas de desarrollo posibles y consensuadas (uso de técnicas de microplanificación).

6. El “perfil municipal” constituye una síntesis de los rasgos, datos y oportunidades que ofrece la localidad como receptora de inversiones y empresas (ver: “El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico” FMC/IULA). Una oficina de promoción económica puede usar este instrumento y otros –ferias, exposiciones, encuentros de empresarios– que constituyen señales indicativas del interés municipal por la promoción y dinamización de la actividad productiva.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Debate: promoción económica del territorio y desarrollo local.

# Debate: promoción económica del territorio y desarrollo local

**Jimmy Prederos**

*Alcalde de Pasto, Colombia*

Soy alcalde de un municipio situado entre dos países, Colombia y Ecuador, con 400.000 habitantes, agrícola, de estructura minifundista y con posibilidades para el ecoturismo por su ubicación entre los Andes y el Amazonas. En Pasto se ha iniciado un proceso de participación activa. Por primera vez, la municipalidad distribuye el presupuesto como ordena la ley, respetando el porcentaje entre área urbana (83%) y área rural (17%). En el área rural, en los cabildos, la gente identifica sus prioridades principales y su coste. Ello permite hacer cálculos, de manera que la administración municipal facilite los recursos e impulse una participación efectiva. Con este proceder se genera un sentimiento de pertenencia a la comunidad y, mediante la aportación de mano de obra no cualificada, las obras cuestan mucho menos. Ahora bien, y a la vista de este método, me pregunto si están creándose condiciones efectivas de participación o bien está gastándose una deuda de participación acumulada. Ente esta duda, en mi ciudad se pensó en volver a las raíces, a lo que hicieron nuestros antepasados. Hemos identificado nuestro potencial en el sector del ecoturismo, por la convergencia en nuestro municipio de los tres sistemas de páramos (andino, pacífico y amazónico) y tres volcanes, pero no tenemos un capital para invertir. Los carboneros, si consiguen sacar un bulto de carbón, destruyendo el ecosistema, ganan 5.000 pesos diarios. Les ofrecemos trabajo cuidando las áreas de reserva, pero el salario no llega a fin de mes a los 60.000 pesos. El narcotráfico llega a los bosques de altura para sembrar amapola, y a las zonas cálidas para cultivar coca. Mientras la municipalidad ofrece a los agricultores unos salarios cercanos a los 100.000 pesos mensuales, la producción del narcotráfico les proporciona 50.000 pesos diarios, más comida y transporte.

Me parece sano que haya un intercambio intelectual sobre el aspecto político del desarrollo, el liderazgo, el destino de la ciudad para hacerla atractiva y competitiva en un nuevo siglo que va a generar un nuevo nivel económico, pero me preocupa cómo se financia el “mientras tanto”. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, cómo se financia en Europa una municipalidad fuerte, capaz de destinar recursos tanto a la investigación como a la inversión. En España tienen financiación de la UE, pero les aseguro que con el dinero gastado en estas jornadas nosotros podríamos haber puesto a funcionar una empresa con 500 mujeres trabajando. Ellas son el centro productivo de la parcela, las que organizan la economía familiar y las que venden en el mercado. Una inversión de apenas 20 millones de pesos generaría la organización económica de 500 mujeres. Comparto la necesidad de intercambio sobre los procesos de transformación de la administración pública en favor de la comunidad, pero mientras tanto la administración municipal puede intervenir como un facilitador del desarrollo, ya que las políticas nacionales no lo permiten. Colombia es un país con un déficit de cerca de 7 billones de pesos y una deuda de más de 20 billones. La inversión social es de 3,5 billones cuando el promedio fue antaño de 15,5 billones. No tenemos fuentes de financiación y, por lo tanto, tenemos que salir fuera para buscar opciones. ¿Cuáles son los recursos y cuáles los conductos de esta Europa organizada, unificada, donde el papel del municipio es diferente al del de América Latina? Esta es la cuestión que quisiera plantear.

### **Carlos Borrás Querol**

*Director del Área de Desarrollo Económico  
del Ayuntamiento de Alcalá la Real, España*

“Dime en qué inviertes y te diré en qué crees”, este es el meollo del tema. Yo soy el director del Área de Desarrollo, veo por dónde va la gente y les empujo en la idea de un proyecto político. Mi experiencia me asegura que hay cientos de recursos endógenos insuficientemente valorados. Decía un arquitecto español fundamental para el desarrollo local, José M. Perera, que el problema suele contener en él mismo la solución. También recuerdo una lectura donde se narraba que hasta el más tonto sabe sacar provecho de los beneficios, pero el reto está en sacar provecho de las dificultades. En Alcalá la Real, ante la falta de una ley de ordenación urbana, nos cargábamos monumentos, los coches aparcaban donde querían y cada uno construía la nave en el solar que tenía más cerca. Al introducir una policía urbana, las multas permitieron financiar el desarrollo económico. La gente revisa sus proyectos, porque quien construye fuera de ordenación urbana, o se le tira la casa o se le multa. Con ello hemos mejorado la calidad urbanística y se pagan los impues-

tos correspondientes, con los que, a su vez, se mantienen la policía y el Área de Desarrollo. Respecto a los aparcamientos, hemos dado la concesión a dos cooperativas de minusválidos, así ellos pueden hacer negocio a cambio de un canon al ayuntamiento. También hemos proyectado dos polígonos industriales en los que la parcela se vende a precio de coste, con prohibición de vender el solar antes de cinco años y previa construcción de la nave, a fin de evitar la especulación. La oficina de programas transnacionales, asimismo, tiene como objetivo captar recursos ajenos: una parte nos los quedamos nosotros y la otra se redistribuye en proyectos de desarrollo en África o América Latina. No es mucho, pero el 0,7% de nuestro presupuesto lo dedicamos a la cooperación al desarrollo. Estas acciones explicadas son ejemplos de nuestra aportación.

### **Alicia Ziccardi**

*Instituto de Investigaciones Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM)*

Después de 20 años creo que se ha avanzado en el impulso del desarrollo local. Hay dos cuestiones generales. En primer lugar, debemos ver qué tipo de municipios tenemos en América Latina, para luego añadir las particularidades. De unos 15.600, el 70% están en los tres grandes países: México, Brasil y Argentina. Pero, más allá de la cantidad, lo que caracteriza al municipio es la diversidad, la heterogeneidad, más que a los aspectos comunes. En este sentido, yo introduciría un elemento diferenciador: el régimen o sistema político que tiene cada país. Es muy distinto el papel del municipio en los regímenes federales o en los unitarios, y los procesos de descentralización también difieren. Se trata de un debate que se vincula con la integración regional y debemos distinguir los niveles de autoridad político-administrativa que existen. En México, la falta de articulación entre el nivel estatal y los municipios es un cuello de botella tremendo. Quienes más se han opuesto desde el año 1982 a la descentralización en favor de los gobiernos locales son los gobernadores, y si no trabajamos el nivel intermedio estatal, que no es el federal, avanzaremos muy poco. El desarrollo económico promovido por una autoridad local no puede gestionarse de manera general. Hay experiencias no trasladables, pero con aspectos comunes en América Latina que difieren de Europa. El problema del desarrollo económico en América Latina hay que vincularlo al nivel de pobreza extrema y la desigualdad social. Tenemos un escenario muy diferente al de décadas pasadas, con 40 millones más de pobres que hace una década. No se trata sólo de crear empleo, sino de cómo incorporar a la población en un sistema tan excluyente. Para ello, es fundamental trabajar en un nivel regional; no se puede traba-

jar de manera agregada. La industrialización está concentrada en los municipios ricos del país, los que tienen capacidad de respuesta y de adaptación en el proceso de globalización económica. Los demás continúan reproduciendo la marginación ante la imposibilidad de incorporarse a una actividad económica. En el caso de México, la concentración se da en las tres o cuatro áreas metropolitanas con mayor capacidad de integración, aunque estén también retrasadas. Otro tema del desarrollo económico, en el ámbito de las municipalidades, es el de la informalidad. La proliferación de vendedores ambulantes es un rasgo común en todas las ciudades latinoamericanas, respecto al cual no sabemos cómo adoptar medidas de progreso que ayuden a los gobiernos locales y que propongan realmente opciones válidas en el desarrollo económico local.

### **Miguel Díaz Rodríguez**

*Vicealcalde de Estelí, Nicaragua*

Soy vicealcalde en un municipio de 105.000 habitantes, con un 80% de población en la ciudad y una economía agrícola y ganadera. En Nicaragua hay unos 147 municipios, pero hay algunos que no tienen razón de ser. ¿Qué pasa con esa realidad submunicipal? El desarrollo nacional pasa por el local, y no sólo importa entonces la participación de la ciudadanía y nuestra capacidad de generar recursos propios desde el municipio, también influye la capacidad del Estado para apoyar el desarrollo local. En nuestro caso, existe una pugna tremenda entre el crecimiento económico y el desarrollo. El Gobierno, con privatizaciones, centralización del poder e inversiones en la capital, impulsa el crecimiento con una intencionalidad política tras echar a los sandinistas de Managua. Nosotros luchamos por crear una planificación estratégica en el municipio, con participación de toda la ciudadanía, desde el gran empresario al ama de casa, pasando por el obrero, pero nos hallamos con la dificultad que nos monta paralelamente otro poder enfrentado a la autonomía municipal. Es la expresión de los tentáculos del Estado a través de su Ministerio, y eso afecta al desarrollo. Actualmente, tenemos una ley reformada que nos otorga amplias competencias, pero no contamos con normas ni reglas para la descentralización del Estado. Los delegados de los Ministerios no resuelven esta situación porque sus presupuestos son muy escasos. Además, impiden a la municipalidad adquirir recursos y armonizarlos. Tenemos que resolver los problemas de educación, aguas residuales urbanas, y hasta los de pompas fúnebres sin recursos, todo sin presupuesto. Hay un problema de polarización política y no puede hablarse de planificación estratégica abiertamente. La ayuda bilateral o multilateral va de Gobierno a Gobierno, pero tenemos que empezar a pensar en la manera de acceder a esos recursos desde los

ayuntamientos. También tenemos que preservar nuestra cultura y medio ambiente, porque ese equilibrio del mundo verde tiene que ser sostenido desde aquéllos que consumieron sus recursos.

### **Manuel de Forn**

*Director de GFE Associats. Barcelona, España*

Quisiera matizar sobre el concepto de “cultura”. El patrimonio, las tradiciones, el medio ambiente, se han considerado siempre, por lo menos hasta ahora, desde la posición proteccionista, y proteger cuesta dinero. La fórmula que está planteándose consiste en entender la cultura, lo etnológico, lo arquitectónico, lo arqueológico y patrimonial como una fuente generadora de ingresos. Así, Jordi Pardo, de la empresa Iconos, se dedica a proyectos de animación cultural, y es increíble la transformación que puede hacerse de un monumento en ruinas, que no visita nadie, a un monumento revalorizado que visitan millones de personas. Un ejemplo de esto lo constituye el Monasterio de Santes Creus, en la provincia de Tarragona, o la Pedrera, en Barcelona, que este año ha dejado 600 millones de pesetas de beneficio. Vale la pena ver cómo el cuidado y promoción del patrimonio genera sus propios recursos.

### **Tania Fisher**

*Escola d'Administraçao, Universidade Federal de Bahía, Brasil*

Estoy haciendo una investigación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre modelos organizacionales y de gestión de cinco capitales de Brasil que comparamos con los modelos estratégicos internacionales, en los que hay que destacar tres tipos, y Barcelona es uno de ellos. Pero los indicadores de desarrollo municipal son muy distintos, trabajan sobre realidades dispares. Yo trabajo con ciudades brasileñas que tienen modelos muy diferenciados entre sí: Salvador de Bahía, Porto Alegre, Recife y Curitiba. Por ejemplo, tenemos el caso de Río con un modelo poco articulado, un plan estratégico casi contractual entre el Gobierno y la sociedad, mientras que en Curitiba, hace 15 años, se hizo un proyecto directivo, y aún hoy es un modelo de ciudad con buenos servicios, pero ¿para quién? Me gustaría remarcar tres

ideas: existe un desfase entre un proyecto de ciudad y las iniciativas de desarrollo local más o menos autónomas, conducidas por ONG u organismos internacionales. ¿Cómo concordar el Gobierno y las iniciativas locales? En São Paulo, el periódico más importante publica cada tres meses un ranking de alcaldes; hay una competencia para regir la ciudad que antes no existía. El alcalde es un articulador de varias redes, un mediador, pero está ahí por los buenos servicios; la población exige un patrón más alto. Otro problema es la participación. En Brasil ya existe el convencimiento de que las élites urbanas están llamadas a participar, y los empresarios son determinantes en todas las iniciativas del desarrollo. Pero la participación de la que hablamos tiene otro sentido desde hace cuatro o cinco años. Se refiere a la gobernabilidad que articula un gobierno y una sociedad con nuevos actores; es un desafío muy importante. Otra cuestión es la cultura como nuevo eje, ahora que la industria en crisis genera desempleo, porque hoy el sector informal (por ejemplo, en Salvador de Bahía) no son sólo los vendedores ambulantes, sino los productores culturales que están exportando productos de toda América Latina y que tienen representación en todo el mundo. Es una economía informal que mueve cifras monumentales. Los indicadores tradicionales no sirven para medir fenómenos tan distintos entre sí.

### **Jorge Salinas**

*Consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*

Es difícil llegar a propuestas de desarrollo local si no tenemos claro cómo están definidos los regímenes políticos sobre los que van a sustentarse los procesos de construcción del Estado central o los estados regionales o municipios. Me pregunto si esta descentralización beneficia al municipio y a las administraciones regionales o sigue aferrada en conservar estructuras para que las decisiones sigan tomándose de manera centralizada. En España, al salir de la dictadura, las tensiones llevaron a que los municipios se constituyeran realmente en actores de la reconstrucción del Estado español. En cambio en América Latina, por ejemplo en Chile, el fin de la dictadura no ha conducido a que la ciudadanía redefina nuevas relaciones con el Estado; se sigue conservando el espíritu centralista, burocrático, e incluso los poderes fácticos son determinantes para que estos procesos de descentralización sean realmente controlados o limitados. Mi experiencia en Bolivia hace que me pregunte si el proceso de descentralización iniciado en 1993 tiene posibilidades de continuar. La participación popular no solamente impulsa una reforma que profundiza en la descentralización, sino que la municipaliza. Eso significa que el municipio no sólo tiene nuevas competencias fiscales o administrativas, sino que además el tema municipal pasa a la agenda pública. Tenemos pues políticas públicas pensadas desde el centro, diseñadas sin

conocimiento de la realidad, ejecutadas por procesos de gestión que no movilizan los recursos locales, sino que únicamente actúan en favor del modelo dominante: inversión extranjera e iniciativas de libre comercio, que en muchos casos dejan infraestructuras que distorsionan. Esto lleva a situaciones como que en lugares en los que se habían instalado cámaras de frío no existía siquiera una organización de pescadores. Estos factores terminan por distorsionar la posibilidad de que pueda realmente gestionarse el territorio.

La globalización hace que muchas regiones no sean tenidas en cuenta. En el caso de Chile, en su octava región, Concepción, gran parte de las iniciativas económicas se basan en la inversión extranjera directa que se ha instalado ahí. Sin embargo, las pequeñas iniciativas están imposibilitadas, no porque no haya voluntad, sino porque las posibilidades de intervención del alcalde o del municipio no se dan. Habría que discutir si el desarrollo económico local en el ámbito de América Latina tiene en el municipio un actor importante. Se pretenden encajar todas las piezas de la realidad en un modelo de desarrollo local, cuando es más coherente tratar de construir desde las capacidades y posibilidades del territorio una propuesta que no es precisamente una alternativa al modelo neoliberal. La municipalización, a diferencia de los procesos municipales, va mucho más allá, precisa decisión política, consciencia de a dónde va y cuál es el rol del Estado y de las municipalidades. Requiere, asimismo, saber que las competencias demandan no sólo recursos, sino también instrumentos para poder gestionar las nuevas propuestas. Deben distinguirse los municipios urbanos de los rurales y ver si son objeto de tratamientos diferenciados o pueden tener la misma estrategia de desarrollo local. La CEPAL está tratando de sistematizar las experiencias de desarrollo local a partir del rol de los municipios, con la idea de producir elementos para recomendar a los gobiernos políticas públicas que permitan fortalecer los procesos territoriales y municipales. Sin embargo, la CEPAL se centra en los grandes municipios, pese a que la mayoría de poblaciones no llegan a más de 20.000 personas. Deberíamos reflexionar cómo establecemos estas pequeñas áreas de intervención que se acomodan mejor a la realidad andina y latinoamericana en general.

### **Giancarla de Quiroga**

*Directora del Dept. de Relaciones Internacionales  
de la Municipalidad de Cochabamba, Bolivia*

La economía informal también afecta a las ciudades bolivianas. La municipalidad ya no es meramente urbana, abarca la provincia e incorpora el área rural. La ley orgánica de municipalidades determina que la actividad económica debe registrarse administrativamente y los comercios han de pagar sus impuestos, pero si el alcalde sancionase

a todos los que se dedican a la economía informal, no cabrían en la cárcel. No se trata de conseguir eliminar el comercio informal, sino de averiguar cómo darle legalidad. En el desarrollo local no sirve hablar de subdesarrollo en forma abstracta, hemos de basarnos en aspectos puntuales, como la pobreza crítica o la mortalidad infantil o materna y analizar qué indicadores impiden que un municipio se desarrolle.

### **Josep Centellas**

*Asesor técnico del Centro Iberoamericano  
de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Barcelona, España*

Hablar de desarrollo local obliga a hablar de globalización y competitividad. Existen dos posturas: una fatalista, de negación o lucha, que parece inviable, y otra oportunista, la de resituarse. El planteamiento práctico consiste en adaptarse al nuevo escenario, aunque no lo controlemos. Mario Rosales en su ponencia hablaba de la competencia entre ciudades; yo opino que hay una oportunidad de ubicarse en el fenómeno de la globalización para generar el desarrollo local de la ciudad. La emergencia del poder local permite a éste posicionarse frente a la distribución de funciones productivas y económicas, reconociendo una gran tendencia a la desigualdad, pero con una posición optimista para las ciudades.

### **Helia Isabel del Rosario**

*Directora del Centro de Estudios de Desarrollo,  
Universidad Central de Venezuela (CENDES). Caracas, Venezuela*

Quisiera volver a la cuestión del liderazgo y la participación, la capacidad de trabajo en equipo y la participación ciudadana en la toma de decisiones, un tema que se entrecruza con el de la tipología municipal. Creo que las experiencias en el ámbito rural son más exitosas que en el caso de los municipios urbanos, más complejos. Esto apunta al asunto de los niveles de gobernabilidad, que implican la articulación de los actores sociales en redes. En Caracas se estableció un grupo de redes institucionales del sector público y el privado que funcionó durante los últimos tres años y culminó con la elaboración del Plan Estratégico de Caracas. Pero si nos preguntamos por la participación y los compromisos adquiridos por los alcaldes del área metropolitana en el diseño del Plan, el resultado es nulo, porque cada uno pelea por su propio liderazgo. Así, no existe ninguna articulación

como estrategia de desarrollo metropolitana. Es importante vincular, a este respecto, desarrollo con gobernabilidad. En el caso venezolano, como estructura federal, necesitan establecerse los niveles intermedios para la coordinación de la gestión municipal, no sólo en la zona metropolitana, sino también con los estados y municipios en general. Otra cuestión es la de hasta dónde el marco normativo define el proceso de descentralización. En el caso venezolano tenemos dos leyes: una de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes, y otra, la ley orgánica del régimen municipal, que da poderes al municipio para fijar elementos de orden tributario, impositivo y fiscal. Es un proceso complejo de transferencia que permite impuestos distintos para una misma actividad, como ocurre con la petroquímica. Esto provoca que el sector industrial recele de la descentralización y por ello ahora se procura evitar la tributación particular. O sea, aunque el marco normativo establezca las reglas de juego, hacen falta niveles de intermediación.

### **Hernán Herrera**

*Director ejecutivo de ASODEL. Cajamarca, Perú.*

Si queremos construir un desarrollo local sostenible, éste debe ser políticamente viable, que exista la decisión política del Gobierno para apoyar una descentralización. En Perú, en 1995, los municipios sufrieron un cambio de financiación de su gestión. Les quitaron la libertad de cobrar tasas y la sustituyeron por la implantación del Fondo de Cooperación Municipal subvencionado por el Gobierno central. Ese fue el primer paso hacia una gestión centralista de las decisiones del gobierno municipal. Un segundo paso fue la promulgación de la “ley de tierras”, que permite a la decisión privada construir viviendas en cualquier lugar, acabando con la facultad municipal del control urbano y, sobre todo, del valle. Otro elemento fue la ley de Regionalización, o propuesta de descentralización, según la cual el futuro gobierno regional gestionará el Fondo de Desarrollo Municipal. En el marco general, los municipios solamente se encargarán de los servicios sociales y toda la administración de organizaciones de desarrollo lo hará el gobierno regional. Las empresas de agua potable son compañías de régimen privado con el funcionariado de los gobiernos municipales, que son accionistas. Hay una propuesta de que éstas sean administradas a través de una especie de superintendencia dependiente del Ministerio de la Presidencia. Para rematar, en Cajamarca se ha asentado la tercera mina de oro a nivel mundial. La población ocupó una posición muy fuerte en la mesa de concertación, a fin de que se minimizara su espacio de influencia porque afecta a los acuíferos del agua del valle. Caso curioso es el de una de las cooperativas con más de 8.000 hectáreas de pino para papel, que se opuso a vender

el terreno porque era su patrimonio, su capital. Sin embargo, tuvimos una visita del funcionario del Gobierno, que acudió a la cooperativa y al mes siguiente Yanacocha compró las 8.000 hectáreas forestales. Esto frustra todo el proceso de iniciativa de desarrollo local por falta de voluntad política del Gobierno. También el proceso de concertación tiene contratiempos. Después de las elecciones municipales del año 1995, el candidato oponente fue nombrado por el Gobierno como director o funcionario transitorio del gobierno regional. Es decir, una instancia previa a la regionalización. Éste, no sabemos si por decisión política nacional o bien propia, prohibió la participación de las instituciones del Estado en la mesa de concertación. No puede darse entonces una articulación para el desarrollo, coordinando las fuerzas vivas, las instituciones públicas y privadas, si no hay las condiciones mínimas de decisión política. Podemos articular las personas, pero sin las decisiones institucionales no hay nada que hacer. Esta es una reflexión que considero que debería hacerse también en otros territorios.

### **Mario Rosales**

*Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, Chile*

Respecto al tema del financiamiento del desarrollo y las políticas públicas locales, estoy de acuerdo en que éstos deben proceder, en lo fundamental, de la propia localidad. La gente debe contribuir entregando la contraparte de los servicios que presta el poder público; esta es la lógica. Para que eso ocurra, el nivel público local debe entregar el tipo de prestaciones que la gente espera, pero a menudo no cobra lo que tiene que cobrar y la gente no paga porque los servicios no son los adecuados. En este contexto, el tema de la corrupción es un problema mundial y muy serio en América Latina. Para conseguir que la gente pague y el municipio preste los servicios adecuados es indispensable involucrar a la gente, lo cual ayuda a mejorar la prestación de servicios y a establecer los mecanismos de transparencia que son, a mi juicio, el mejor control que se ha inventado para, sino eliminar, por lo menos reducir la corrupción a niveles controlables y sancionables socialmente, sea política o judicialmente. Pero no todas las municipalidades tienen recursos propios para poder generar una gestión local. Existe una discusión a propósito del número de municipios; se dice que en Europa hay demasiados municipios y, por ejemplo, los franceses se preocupan mucho por reducirlos. En Chile tenemos 341 municipios, la mayoría no son viables económicamente pero no hay que reducir nada, no son demasiados. Hay que averiguar qué políticas públicas debemos implementar para que todos partan del mismo lugar, y aquí, a mi juicio, está la respuesta al tema de la competencia. No es que sea mala en sí, sino que hay algunos que parten con ventaja y siempre

ganan. El problema de la competencia a escala mundial es que hay empresas multinacionales, capitales internacionales que no controla nadie y deberían regularse. Como hay muchas localidades que no generan recursos suficientes, por la iniquidad de la distribución del desarrollo, tienen que existir necesariamente fondos creados por el Estado que permitan compensar esas deficiencias, y esto está recogido en la declaración mundial de autonomía de los gobiernos locales. En Chile tenemos el Fondo Común Municipal, donde todos aportan e incluso hay municipios que viven casi por completo de lo que éste les otorga. Una de las políticas centralistas clásicas consiste en eliminar estos fondos compensatorios porque así, obviamente, el Gobierno decide discrecionalmente a quién ayuda y a quién no ayuda, y eso se presta a la utilización política.

A mí me gusta más hablar de territorios que de ciudad. Creo que el concepto de ciudad es muy occidental, y tiene un elemento voluntarista. Cuando uno viaja en avión cuesta encontrar ciudades, uno ve más pueblitos. En una nueva concepción del desarrollo, más integrada, más holista, más global, el hombre es parte del medio natural y tenemos que cuidarlo, porque ya lo hemos destrozado suficientemente. Tenemos que pensar en espacios mayores que las ciudades, y esos son los territorios. En Bolivia y en Chile los municipios se preocupan del conjunto del territorio. Según una nueva legislación, tienen que preocuparse del ordenamiento, y en él entra la preservación medioambiental y de la riqueza natural. Eso va mucho más allá de la cultura concentrada en la ciudad. Prefiero hablar de territorio porque las ciudades como tales son más bien excepciones. Respecto al tema de la informalidad, tendemos a pensar que hay una economía desarrollada formal y una economía informal sin desarrollar, que debería desaparecer. Pero el sector formal, debido a su propia lógica, genera la informalidad por marginalidad, pero también por lógica de funcionamiento. Existe una propensión a que las empresas grandes –modernas, dinámicas, con buenos salarios– deleguen ciertas funciones a empresas que utilizan mano de obra informal. Luego el problema de la informalidad no es un fenómeno adjetivo y no se resuelve simplemente legislando, sino mediante una política pública que nos permita integrar la informalidad en el sistema. Además, la informalidad resuelve el problema de subsistencia a las personas de la manera más correcta posible, mediante la generación de empleo. Y es la manera correcta porque la otra opción es la delincuencia. Y eso sí que es terrible.

Respecto al tema del liderazgo, quiero decir que el desarrollo lo hacen las personas, no la tecnología, ni el capital. Allí donde hay procesos de desarrollo hay gentes, hay libros, hay participación. Alguna vez hemos tratado de establecer una correlación entre el tamaño y la riqueza del municipio y felizmente no la hay. Hay municipios ricos pésimamente administrados, dilapidados, y hay municipios pobres excelentemente administrados. El problema es despertar el interés de más y mejor gente para involucrarse en lo público. En las comunidades existen siempre esas capacidades humanas. Lo que pasa en los lugares donde no hay liderazgo, equipo y participación suficientes, es que no hemos logrado involucrar a las personas adecuadas de cada localidad.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque  
tecnológico de Andalucía.  
Venancio Gutiérrez Colomina

# El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque tecnológico de Andalucía

\*Venancio Gutiérrez Colomina

## LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y AUTONÓMICAS: NUEVAS PERSPECTIVAS TRAS LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA UE

### **La dualidad de objetivos de la gestión administrativa: gestión de servicios públicos y de la iniciativa económica**

La Administración no puede limitarse exclusivamente a ser una empresa prestataria de servicios públicos, sino que tiene, además, que preocuparse por la mejora del nivel de vida de la población de su ámbito competencial e intervenir, por ende, en el desarrollo económico de su territorio. La actividad de la Administración Pública no puede ser exclusivamente de tipo arbitral ni quedar reducida a subsidiar la acción de los agentes privados. En línea con lo anterior, Sánchez Blanco (1992) señala que el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica supone “la coexistencia y complementariedad de la iniciativa pública con una iniciativa privada orientada por opciones macroeconómicas adoptadas por procedimientos públicos de decisión”.

La Administración territorial, y especialmente la regional y la local, debe asumir una función estimuladora del desarrollo de sus territorios y para ello debe impulsar y abanderar la promoción de las nuevas tecnologías. No sólo porque el artículo 128 de la Constitución española las habilite legalmente para ello, sino porque las administraciones más cercanas al ciudadano deben convertirse en el agente de desarrollo más importante del territorio, flexibilizando, si para ello es preciso, su estructura organizativa.

La descentralización territorial, base del modelo autonómico del Estado español tras la Constitución de 1978, ha supuesto tanto el realce del desarrollo regional como cierta pérdida de protagonismo político del Estado a favor de las comunidades autónomas y, aunque en menor medida, también de los municipios. Estos últimos han asumido el papel de cauce de representación y expresión política de las iniciativas de desarrollo local, superando al de meros intermediarios en su gestión.

### **El principio de subsidiariedad como legitimador del papel de actor de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales**

La integración de España en la Comunidad Europea ha supuesto que la actuación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales no puede entenderse reducida al ámbito interno del Estado, sino que se desarrolla igualmente en un ámbito superior, el comunitario.

El problema del papel de las entidades subestatales no se planteó en el nacimiento de la Comunidad Europea, ya que de los seis estados fundadores, el único que no tenía una estructura centralista era la República Federal de Alemania. Por ello, el único Estado en el que se consideró la articulación de las relaciones estatales con las entidades regionales en el momento de su adhesión fue Alemania. Y así, en la ley alemana de 27 de julio de 1957 por la que se aprobó el Tratado de Roma, se estableció en su artículo 2 que el Gobierno Federal tendría que informar periódicamente al *Bundestag* (Parlamento) y al *Bundesrat* (Consejo Federal) sobre la evolución en el Consejo de la CEE y del Euroatom.

Aunque este mecanismo no satisfizo la pretensión de los *länder* de que las decisiones fuesen realmente compartidas, ha conseguido sin embargo, en opinión de Rudolf Hrbek (1998) “la posibilidad de intervenir en las decisiones, ya que en la práctica la mera información al *Bundesrat* se ha convertido en un intercambio de opiniones regular y bastante frecuente entre el Gobierno Federal y el *Bundesrat*, compuesto por los representantes de los gobiernos de los *länder*”.

Fuera de este caso, no se suscitó el tema regional en el resto de los países fundadores. Ahora bien, las circunstancias que determinaron el carácter estatalizador de la Comunidad Europea en su nacimiento, no pueden interpretarse de la misma manera en la actualidad. Entre otras cosas, porque si la posición de la exclusividad de la representación en las instituciones comunitarias del Estado permaneciera inalterable a medida que la Unión Europea adquiera más competencias, se produciría un desequilibrio

político interno cada vez mayor, si no participan los gobiernos autonómicos en la gestión de las mismas. Y además, porque los ciudadanos quieren una mayor cuota de participación directa y de autonomía. Y a ello quiere dar respuesta la firma en Maastricht el 7 de febrero de 1992 de las modificaciones al Tratado de la Unión Europea y la inclusión del principio de subsidiariedad como elemento clave, no sólo para la regulación de las relaciones entre la Unión Europea y los estados miembros, sino también para su aplicación a las relaciones internas de los estados. Se puede hablar de un cambio de rol de las instituciones subestatales en la Unión Europea, es decir, de las comunidades autónomas y de los entes locales. En efecto, el principio de subsidiariedad viene regulado en el nuevo artículo 3B del Tratado de la CE, que fue modificado por el artículo G del Tratado de la Unión Europea, que dice:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

La anterior definición se caracteriza por tres elementos: el de la suficiencia, en el sentido que la Comunidad sólo intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros; el de la eficacia, en el sentido que los objetivos se obtienen mejor por la mayor dimensión de la acción comunitaria; y el de proporcionalidad, a consecuencia del cual la acción comunitaria debe limitarse a lo estrictamente necesario.

En el Tratado de la Unión, además de este artículo, hay otras referencias al principio de subsidiariedad, destacando en este sentido el Preámbulo, donde se habla de la necesidad de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos de acuerdo con el principio de subsidiariedad, señalándose en concreto la resolución de los países firmantes de “continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.

Y este último sentido es el que hay que darle principalmente al principio de subsidiariedad, como revitalizador del concepto de descentralización y, por tanto, como legitimador de la participación de las regiones en el concierto europeo y, aunque en menor medida, de los entes locales. El principio de subsidiariedad tiene, por consiguiente, una doble vertiente: es aplicable al reparto de las competencias entre los estados y la Unión Europea, y al ámbito interno entre el Estado central y los entes subestatales.

En definitiva, el principio de subsidiariedad va a servir, por una parte, para evitar un excesivo intervencionismo de las instituciones comunitarias, ya que como señala Ortiz Díaz (1994) “La subsidiariedad actúa como freno, como límite a una posible y temida intervención de carácter centralista”. Y, de otra parte, como justificación de la intervención de los entes subestatales en el ámbito de la actuación comunitaria. Esto último ha dado lugar a una progresiva institucionalización de las entidades subestatales o regionales en la Unión Europea que ha culminado, en el ámbito comunitario, con la puesta en marcha del Comité de Regiones, compuesto por representantes regionales y municipales, y en el ámbito interno, con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de Mayo de 1994 referida al País Vasco, en la que se reconoce el derecho de las comunidades autónomas a relacionarse directamente con la Unión Europea.

## LAS IDEAS-FUERZA INSPIRADORAS DE LA ACTIVIDAD DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El estímulo de la actividad de la Administración sobre la economía y los instrumentos para una prestación adecuada de los servicios públicos está en función de la puesta en juego de una serie de ideas-fuerza, entre las que destacamos las siguientes: la incorporación a la Administración de la cultura empresarial, la descentralización funcional, la creación de entes territoriales con ámbito de actuación idóneo, y la planificación estratégica y territorial.

### **La estructuración de la Administración desde una óptica empresarial: la demanda de eficacia**

Hay una idea clave y matriz para hacer eficaz a la Administración, como es la incorporación de la cultura empresarial al *modus operandi* de ésta. La Administración es materialmente una empresa y el enfoque de eficiencia que constituye la filosofía central de cualquier organización empresarial es algo deseable para su incorporación al funcionamiento de la Administración actual. La conservación del Estado del Bienestar, tan cuestionado en la actualidad, reclama aún más la necesidad imperiosa de abordar también la Administración desde una perspectiva empresarial que saque el máximo partido de sus efectivos para satisfacer la mayor cantidad de necesidades públicas reales con el menor

coste posible. Pero además, a estas razones de oportunidad hay que unir otras de legalidad. En efecto, en el artículo 103.1 de la Comunidad Europea se recoge el principio de eficacia como principio de actuación de la Administración que, de resultas de ello, debe exigirse en el ejercicio de la autoorganización administrativa. El principio de eficacia no es algo meramente pragmático, sino que tiene contenido jurídico y plena exigibilidad. Es un concepto jurídico indeterminado, que deberá concretarse en los supuestos específicos de que se trate. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en diversas sentencias. Por ejemplo, en la sentencia del 12 de diciembre de 1984 (R.J. 1984/1081) se establece que los intereses corporativos y económicos de una profesión no pueden perpetuar una forma de prestar un servicio público que la experiencia administrativa revela inadecuada para satisfacer las necesidades públicas, sino que debe “ordenarse de la manera que resulte más eficaz para los usuarios y para el funcionamiento del propio servicio”. Otro ejemplo: la Sentencia del 27 de febrero de 1987 (RTC 1987/27) extiende la exigencia de eficacia a la articulación de las competencias interadministrativas, al señalar que “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la Constitución española), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan”.

Por otra parte, no puede pretenderse un mimetismo integral entre técnicas gestoras empresariales privadas y técnicas gestoras públicas. La Administración no debe dirigirse a obtener beneficios económicos; hay que buscar otros indicadores que sirvan para medir la rentabilidad social de la actividad administrativa, pero siempre teniendo como referencia las posibilidades económicas y siendo conscientes de que los recursos son limitados. No hay por qué admitir como inevitable el que un determinado servicio deba funcionar peor y con unos resultados distintos si la gestión es pública o privada.

Una cosa es que a causa de su justificación social la Administración deba gestionar un servicio deficitario y otra que el servicio se gestione antieconómicamente. El control del coste y su reducción tiene que ser llevado a la práctica por la Administración y no puede admitirse que ésta funcione desmotivada y desinteresada del coste de los servicios. Es preciso incorporar al funcionamiento de la Administración la gestión de calidad, en la trilogía de procesos señalados por Juran, J.M.(1990): planificación de la calidad, control de la calidad y mejora de la calidad. Asimismo la política de dirección ha de regirse por objetivos; hay que conseguir vincular cada unidad administrativa con

el cumplimiento de unas tareas concretas. Como señala el profesor Barea (1992) “el principio básico de la reforma sería la separación absoluta entre los órganos encargados de las líneas generales de la política y las unidades encargadas de producir los servicios colectivos”. De tal manera que cada centro de responsabilidad funcionara como una empresa a la que se le asignan objetivos específicos.

De cualquier manera, no es tarea fácil incorporar a la actuación administrativa lo que en la economía privada viene dado por la estrategia o por el resultado del acierto del empresario o de su personal; los conocimientos teóricos no pueden sustituir el comportamiento de un buen elemento humano. Por ello, una política empresarial adecuada, tanto para las empresas públicas como para las privadas, debe tener como elemento esencial el tratamiento del personal, complementado por su participación en las decisiones y la informatización de los medios instrumentales. Esta tecnificación debe propiciarla la administración local no sólo en el ámbito de su organización, sino que debe estimularla igualmente en el sector privado local.

Y esto tiene gran importancia en España, donde hasta hace poco tiempo la privatización no había significado el traspaso de las actividades del sector público al sector privado, sino que había consistido esencialmente en que actividades antes sometidas al derecho público pasaban a regirse masivamente por un supuesto “derecho privado”.

### **La descentralización funcional local. Modelos descentralizados y empresa pública**

La administración pública española anterior a la Constitución de 1978 tenía un carácter centralista y estatista, siendo los ayuntamientos en la práctica unos meros delegados del poder central, sobre los cuales se ejercía una intensa relación de tutela. Así, los Ayuntamientos gestionaban sus competencias, fuertemente mediatizadas, a través de una organización administrativa igualmente centralizada. Y ello comportaba, por ejemplo, que en una competencia tan clave e importante como el urbanismo, los ayuntamientos se limitasen a ejercitar casi exclusivamente funciones de policía.

La descentralización territorial municipal que originó el reconocimiento constitucional de la autonomía y el proceso aún inacabado de un importante incremento de las competencias locales, requirió especialmente en las competencias urbanísticas acudir a fórmulas descentralizadas, a fin de evitar la paralización de la gestión municipal. En efecto, las competencias en materia urbanística han dejado paso a una mayor complejidad de la organización administrativa municipal, ya que esta nueva forma de gestionar el urbanismo supuso algo más que un aumento cuantitativo de competencias. Se pasó del ejercicio por parte de la administración local de una función de policía, fiscalizadora de la actividad privada, a una ordenación de la ciudad en su conjunto, implantando un modelo que abarcaba a toda la sociedad. Y ello requirió que las administraciones locales asumiesen personalmente el relanzamiento de la planificación urbanística democrática.

Ahora bien, esta nueva concepción de la gestión urbanística no podía llevarse a cabo a través de la forma tradicional de gestión directa simple (mediante un órgano no diferenciado de la estructura normal), ya que esto sólo era válido para el ejercicio de una actividad de control. En cambio, si los ayuntamientos van a actuar en colaboración con los particulares, aplicando figuras de gestión concertadas y tomando la iniciativa en la realización de actividades, los límites de un modelo puramente burocrático, como era el anterior, serán evidentes. La Administración moderna necesita un ordenamiento jurídico más flexible y una mayor participación de los administrados y para dar cabida a ello tendrá que adaptar su estructura. Por otra parte, la legislación urbanística ha ido propugnando cada vez en mayor medida una creciente intervención de la Administración en el mercado inmobiliario.

Las Gerencias de Urbanismo, organizaciones con o sin personalidad jurídica de derecho administrativo, se recogen por primera vez en la Ley del Suelo de 1956; no obstante, la primera Gerencia (la de Madrid) no se constituye hasta 1963. De todas maneras, la creación generalizada de las Gerencias no se produjo hasta la década de los ochenta. Muy pronto se extendió al resto de los servicios y competencias municipales, incluidas las de gestión de las iniciativas económicas del territorio (Iniciatives, Promálaga, etc.).

Acudir a fórmulas descentralizadas de derecho público o privado ha sido y es uno de los recursos más socorridos para conseguir un funcionamiento lo más parecido posible al de las empresas privadas, transponiendo las técnicas más eficaces de éstas al servicio de la gestión administrativa. Ahora bien, las fórmulas descentralizadas no pueden servir para que, en un claro fraude social, político e incluso jurídico, se eludan los principios de transparencia, concurrencia, publicidad y objetividad que deben presidir la selección objetiva del contratista o las del personal, ya que el soporte final de su actividad está financiado con fondos públicos.

### **Creación de entidades públicas consorciadas o asociadas de ámbito espacial idóneo para la gestión de servicios y fomento del desarrollo sostenible**

Hay dos factores que deben considerarse en este tema. El primero se refiere al equilibrio entre el ámbito político del municipio y el de su actividad gestora; y el segundo, a la utilización de fórmulas asociativas para una actividad coordinada autonómica.

#### *La disfuncionalidad política y gestora del municipio*

La representación de los intereses de los ciudadanos que llevan a cabo los municipios no puede ser sustituida. Esto ha determinado que la política de fusión de municipios haya producido bastante rechazo y originado, en los últimos años, numerosos movimientos para conseguir la segregación de municipios artificialmente anexionados en otro tiempo.

El municipio no es, con frecuencia, el ámbito territorial óptimo para la prestación de los servicios públicos. Como señala Ortiz Díaz (1971), la necesidad de que “diversos servicios públicos se planifiquen y gestionen en unas áreas territoriales, al menos de cierta extensión mínima” (...) “juntamente con la exigencia de que determinados servicios se presten a través de fórmulas de administración mixta o consorciadas entre distintas administraciones públicas motivan la revisión de las actuales áreas de gestión”. Las fórmulas y las recetas no pueden ser uniformes, ya que las características regionales y locales determinarán la utilización de distintos modelos de entidades supramunicipales como áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios, empresas mixtas, etc. o, a veces, inframunicipales como la entidad local menor.

### *La actividad asociativa como instrumento de una acción coordinada de la comunidad autónoma*

El segundo factor que debe tenerse en cuenta es el nuevo papel que la comunidad autónoma asume a partir de su irrupción en el panorama político español. La aprobación de la Constitución supuso, en la nueva estructura territorial del Estado, la inclusión de una nueva administración territorial, la autonómica, sin que se suprimiese alguna de las existentes. Esta situación deja latente el problema del tamaño adecuado que han de tener las distintas administraciones públicas que comparten competencias y finalidades. En efecto, como señala Esteve Pardo (1991) “las administraciones autonómicas no se han encontrado con un territorio virgen sin colonizar, sino que se han topado con un territorio saturado por la administración estatal”, en el que la pieza más importante de esa estructura es la provincia y que, por tanto, es el componente local que más resistencia opone a posibles reordenaciones.

Como este problema competencial no puede resolverse con actuaciones unilaterales y estancas, hay que buscar lógicamente instrumentos adecuados que consigan una mayor coordinación en la actuación de las distintas administraciones públicas, a fin de conseguir la eficacia en la gestión administrativa. Entre estos instrumentos enmarcados dentro de las relaciones intersubjetivas aparece hoy el consorcio, revitalizado como un instrumento interadministrativo de gestión.

Además de para la gestión de servicios ordinarios, el consorcio se utiliza también para la promoción económica, la innovación tecnológica, la coordinación del desarrollo regional y local, y para la gestión de las ayudas públicas provenientes de los fondos europeos.

El consorcio, investido de personalidad jurídica diferenciada de la corporación local que lo integre, puede servir también para eludir los problemas de tesorería de los ayuntamientos. Éstos, con la nueva consideración de caja única que tienen todos los ingresos municipales, pueden hacer ineficaz la actuación municipal en el desarrollo de su territorio, si los fondos destinados a este objetivo corren la misma penosa suerte que

el resto de los recursos municipales (Gutiérrez Colomina, 1995). El consorcio, pues, es uno de los instrumentos actuales más idóneos para articular la actuación de las distintas administraciones públicas concurrentes en un mismo espacio territorial.

En el año 1992 se constituyó el Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información de Málaga, integrado por el Ayuntamiento de Málaga y la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía. Los objetivos de este Consorcio consisten esencialmente en formar profesionales altamente cualificados para las empresas del sector y desarrollar las nuevas tecnologías para la formación en las áreas de comunicación y tecnologías de la información. La sede del Consorcio se encuentra en el Parque Tecnológico de Andalucía.

### **Estructura y ordenación territorial: la planificación estratégica en su perspectiva regional y local**

En efecto, la ordenación del espacio territorial tiene una influencia considerable en el desarrollo económico y social, pues va a servir para regular y delimitar las posibilidades físicas para que el desarrollo se produzca.

Para Racionero (1986) está demostrado que “existe relación entre desarrollo económico y el sistema urbano, ya que éste es un canal difusor de innovaciones y un medio para conseguir economías externas por aglomeración; lo que no está suficientemente estudiado aún es cuál es la forma espacial que más favorece el desarrollo”. Pero lo que sí está claro es que el desarrollo de cada país viene dado por sus relaciones con los demás países y con los centros mundiales de innovación tecnológica. Estos avances se difunden a través de los centros urbanos, siendo en definitiva el sistema de ciudades el que actúa como promotor del desarrollo nacional y regional.

La ordenación del territorio comprende, como señalan las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, además del urbano, dos grandes sistemas territoriales más, con lo que podemos diferenciar tres sistemas:

- Sistema urbano relacional: que agrupa las propuestas relativas al conjunto de los asentamientos de población, sus funciones y dotaciones urbanas, y las conexiones viarias y de comunicación internas y externas. Las ciudades constituyen el elemento esencial y el referente para dotar de coherencia a las distintas piezas territoriales.

- Sistema productivo: orientado a establecer el papel de la componente territorial en las oportunidades y problemas del desarrollo social.

- Sistema físico ambiental: que toma en consideración la distribución espacial de los recursos naturales y las circunstancias que condicionan su utilización.

Existe, como hemos señalado, una fuerte relación entre el crecimiento económico de un país y su desarrollo urbano. ¿Pero quién debe intervenir en la economía urbana? ¿La administración central, la regional o los gobiernos locales?

Desde mediados de los ochenta hasta nuestros días, estamos asistiendo a una revitalización de la participación en la economía por parte de las ciudades. Está cambiando el papel pasivo que hasta entonces había ido asumiendo la ciudad, que ocultaba su dimensión económica y su papel de organización emprendedora en sí misma.

El instrumento de ordenación del territorio municipal han sido los Planes Generales de Ordenación Urbana. En el proceso de elaboración y aprobación de estos planes intervienen las administraciones supramunicipales en mayor o menor medida, pero en lo referente al suelo urbano la competencia es municipal.

Los planes de urbanismo especifican las áreas industriales, indican la zonificación, las vías de comunicación, y contienen las ordenanzas edificatorias. Asimismo son decisivas sus normas en orden al precio del suelo. Sin embargo, tienen un preponderante contenido físico y formal que, aunque puede resolver o mitigar los conflictos en el uso del suelo, no aborda en profundidad los problemas económicos. Es más, en muchos casos estos planes no contienen ni siquiera un programa económico, y a veces, si lo contienen, es consecuencia de un imperativo legal y no de un planteamiento de fondo.

Se produce un divorcio y disfunción entre los planes físicos y los económicos. Los planes urbanísticos son insuficientes para abordar el desarrollo integral de la ciudad, aunque eso no significa que haya que prescindir de ellos en el futuro, sino que habrá que conectarlo a la planificación económica del conjunto de las administraciones públicas. Por ello, el enfoque estratégico se establece como una nueva forma de abordar la dinámica de las ciudades.

La planificación estratégica se basa en la consideración de las analogías y paralelismos existentes entre empresa y ciudad, entre los sistemas de ciudades y grupos de empresas. Si se considera a la ciudad como una organización emprendedora compleja, que se relaciona con las demás ciudades del sistema urbano de forma competitiva, es posible aplicar la planificación estratégica. Como señala Asin Sañudo (1992), en el proceso de la planificación estratégica se distinguen tres partes: la elección de objetivos, la selección de las estrategias, y la obtención de los recursos. Así, se puede concebir a la ciudad como una organización que evalúa de forma continua sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (Análisis DAFO), lo que le permitirá enfrentar sus desafíos y alcanzar sus objetivos. En efecto, existen claras analogías entre las ciudades y las organizaciones empresariales, las cuáles señalamos a continuación:

- Alta Dirección: Ayuntamiento; organizaciones económicas, sociales y financieras.
- La propiedad: el ciudadano y empresas localizadas en el territorio.
- Los productos: bienes y servicios que se comercializan y los atractivos naturales.
- Los clientes: los ciudadanos que residen en ellos; los agentes económicos que invierten y los agentes y turistas.
- La competencia: es la lucha con las demás ciudades de características parecidas.

Por otra parte, si contraponemos las características de la planificación estratégica con la planificación física tradicional de la Administración, tendríamos las siguientes características diferenciadoras:

- Pragmática (orientada a la acción, a los resultados).
- Participación de agentes públicos y privados en la definición de objetivos.
- Gran énfasis en el diagnóstico.
- Evaluación de la ciudad en un sistema competitivo.

La planificación estratégica facilitará las directrices y objetivos que ayudarán a engarzar la planificación urbana en la planificación territorial supramunicipal (Gutiérrez Colomina, 1999).

El Ayuntamiento de la ciudad de Málaga, en marzo de 1992, por moción conjunta de todos los grupos políticos, acordó la elaboración de un Plan Estratégico de Málaga (PEM). En dicho acuerdo se establecía la estructura organizativa del Plan, integrada por una Asamblea General y una Comisión Ejecutiva, de las que formaban parte las principales entidades de la ciudad, a fin de que fuera ésta en su conjunto, a través de los agentes económicos y sociales, la verdadera protagonista del Plan.

Desde el primer momento, existió en el ánimo de todos sus miembros el deseo de dar al PEM una personalidad jurídica propia y elevar, de esta forma, el consenso obtenido a la categoría de institución. Se iniciaron así los trabajos de elaboración de los Estatutos de la futura Fundación “Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga” (CIEDES) y, en julio de 1994, se constituyó dicha Fundación.

Con ella se consagra jurídicamente uno de los principales logros obtenidos por el Plan Estratégico de Málaga, el consenso entre el sector público y el privado y el acuerdo conjunto de las principales fuerzas sociales para definir el futuro de la ciudad.

El artículo 4 de los estatutos mencionados recoge que la Fundación CIEDES, entre otros, perseguirá los objetivos y fines siguientes:

- La investigación, estudio y análisis de la realidad de Málaga.
- Promover toda acción favorable para el desarrollo social y económico de Málaga.
- La realización de labores de asesoramiento, estudio, diagnóstico y demás actividades de apoyo a otras entidades públicas o privadas.
- La publicación y divulgación de estudios y trabajos referidos a los temas anteriores.

En la actualidad, la Fundación CIEDES está impulsando el desarrollo de las distintas fases del Plan Estratégico de Málaga.

## PROMOCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

### **El Parque Tecnológico: una nueva concepción del desarrollo industrial**

En la actualidad, una de las tendencias más claras en la mayoría de los países consiste en el fomento por parte de la Administración del desarrollo de empresas de alta tecnología. En este sentido, los Parques Tecnológicos han supuesto una nueva manera de entender el proceso de implantación industrial. En efecto, hasta la puesta en marcha de éstos, el proceso industrial había estado basado en el modelo de “polígono industrial”. Sin embargo, el modelo clásico industrial no resulta apto para las industrias de vanguardia y alta tecnología actuales.

La implantación y localización de las nuevas tecnologías requieren dotar de una mayor calidad ambiental al espacio destinado a la función industrial, que no debe ser incompatible en absoluto con las exigencias de la empresa moderna. Debido a ello, en Estados Unidos e Inglaterra, y posteriormente en el resto del mundo, se ha venido gestando un nuevo modelo de asentamiento industrial denominado “Parque Tecnológico”.

El sistema de parques tecnológicos ha enfatizado el vínculo entre la ciencia y la técnica, entre la investigación pura, que se desarrolla fundamentalmente en los recintos universitarios, y su aplicación a la tecnología avanzada que tiene lugar en las empresas privadas dedicadas a ello. Cumplir el papel de apoyo continuo al nacimiento de empresas, de las cuales, en su estado de madurez, se desgajan con frecuencia otras con nuevas ideas que necesitan, a su vez, una nueva instalación, da lugar a un fenómeno interminable de generación de empresas (llamado *spinoff*) que, tal como se ha dado en lugares como Cambridge, es uno de los objetivos prioritarios de un Parque Tecnológico.

En consecuencia, la Administración Pública tomó decididamente la iniciativa de crear suelo industrial tecnológico, actuación de la Administración que ha recaído en nuestro país especialmente en la Administración autonómica.

### **El Parque Tecnológico de Andalucía: un ejemplo de iniciativa municipal**

Como hemos señalado, el motor impulsor y gestor de los Parques Tecnológicos de Andalucía (PTA) lo ha constituido, desde el sector público, la administración autonómica, siendo una auténtica novedad la intervención de la administración municipal en el proceso de creación de Parques Tecnológicos, como ocurrió en el de Andalucía, localizado en Málaga. Éste está gestionado por el Ayuntamiento, EPSA (Empresa Pública del Suelo Andaluz) e IFA (Instituto de Fomento Andaluz).

En el año 1987, en el marco de las III Jornadas “Ciudad e Industria” organizadas por la Universidad de Málaga, señalábamos en relación con los elementos necesarios

para la puesta en marcha del Parque Tecnológico que la primera cuestión que había que plantearse era cuál debía ser el espacio idóneo para la ubicación del Parque. En principio, por lo que supone de dinamización y creación de riqueza, siempre ha sido deseable que se localice en el espacio rural el mayor número posible de industrias.

No obstante, había que tener en cuenta que la ciudad ejercía una doble atracción sobre las empresas: una “por abajo”, sobre las empresas menos autónomas, que tienen necesidad de una ligazón con el mercado urbano y el medio históricamente constituido; y otra atracción “por arriba”, sobre las empresas punta, por el carácter prestigioso de la ciudad tradicional y por la existencia en su seno de focos de innovación.

La industria flexible, la que está ligada con el Plan Tecnológico, aquella que prioriza la tecnología, la información y el trabajo compartido, es esencialmente urbana, necesita la integración en la trama urbana.

Una vez establecido que el Parque Tecnológico necesitaba la localización urbana, la segunda cuestión que abordamos acerca del futuro Parque Regional de Andalucía fue: ¿por qué su localización debía de ser en Málaga?

Había una serie de circunstancias objetivas y generales que así lo determinaban. La primera, que el urbanismo de Málaga estaba alcanzando los primeros objetivos de recuperación y recomposición de la ciudad. Se había efectuado una importante inversión pública en infraestructuras locales, en la puesta en marcha de los importantes convenios de saneamiento integral, y en la red arterial, que iban a posibilitar el comienzo de tres grandes obras en 1988 que iban a transformar la estructura de la ciudad. Se trataba de: la ordenación del río Guadalmedina, con el objetivo de acabar con su carácter de barrera de segregación social; las gestiones para el desmantelamiento de los depósitos de Campsa (situado en pleno casco urbano); así como la recuperación de una serie de equipamientos culturales. Todo ello hacía que esta ciudad estuviese en un momento clave de despegue, y que estuviese preparándose para ejercer su carácter de capitalidad metropolitana de la Costa del Sol, dando cabida y soluciones a todas las importantes ofertas que, como éstas, estaban suscitándose.

También había una serie de circunstancias específicas, concretas y coyunturales que acrecentaban las posibilidades para hacerse con la elección definitiva de Málaga como enclave del parque. Entre ellas destacaban: la revisión del Programa del PGOU; la creación de la Facultad de Informática y la Escuela de Telecomunicaciones; la posibilidad de la localización de centros universitarios de carácter tecnológico en el futuro Parque Tecnológico; la disponibilidad de fondos comunitarios; y la existencia de empresas malagueñas como Fujitsu, Isofoton, Citesa, Siemens, etc.

En definitiva, la localización en Málaga era la adecuada porque en ella se daban todos los factores comunes a los Parques Tecnológicos analizados por SOPREA, entre los que se incluyen: capitales públicos y privados, cooperación con la universidad y la empresa, y aprovechamiento de una zona con alta calidad de vida, carácter cosmopolita y relación internacional. En nuestra opinión, los factores que deben tenerse en cuenta para la creación y puesta en marcha del parque eran los siguientes:

- Institucionalización legal de un ente que relacionase obligatoriamente Ayuntamiento, Universidad, Junta de Andalucía y, en alguna medida, la iniciativa privada.
- Definición del modelo de Parque como una alternativa al polígono industrial de lujo.
- Suficiente reserva de terrenos para futuras ampliaciones.
- Localización de instituciones públicas de carácter tecnológico.
- Voluntad pública firme.

En este último aspecto, fue clave la actitud impulsora que asumió la administración municipal. En concreto, a través de la Gerencia de Urbanismo, cuya dirección nos correspondía, se hizo un trabajo previo de localización de emplazamientos. Se eligieron seis posibles localizaciones, de las cuales, a propuesta nuestra, el Pleno municipal eligió la actual. La consecuencia de cuanto decimos es que Málaga, gracias a la iniciativa municipal, fue elegida por la Junta para la implantación del primer Parque Tecnológico de Andalucía.

El principal factor imprescindible para su puesta en marcha, como la localización de un suelo apto con suficientes dimensiones, fue obtenido por gestión y financiación municipal en una zona periurbana de la ciudad, en un lugar de 160 Ha con condiciones paisajísticas apropiadas, y de buena conexión con el aeropuerto, la Universidad, y las rondas de la ciudad. La obtención del suelo se realizó a través del sistema de expropiación para reserva del suelo (art. 90 de la Ley del Suelo de 1976) y se reclasificó posteriormente.

A pesar de que el estudio de SOPREA propugnaba una empresa mixta, optamos por otro modelo de gestión que ha sido a la larga bastante eficaz. Éste se ha desarrollado a través de dos sociedades, respondiendo a dos etapas distintas, una inmobiliaria y otra de gestión, constituidas por la Junta de Andalucía, a través de sus instituciones: Empresa Pública de Suelo (EPSA) e Instituto de Fomento Andaluz (IFA), y por el Ayuntamiento de Málaga.

En la primera etapa, dichas instituciones actuaron como propietarias del suelo y co-promotoras de la urbanización en la Junta de Compensación creada, según lo dispuesto en la Ley del Suelo, para el desarrollo de los terrenos. La utilización de la vía urbanística para la primera etapa nos permitió simultanear las actuaciones de aprobación de todos los instrumentos urbanísticos, reduciendo los plazos de una manera importante y efectuándose la actuación en un tiempo récord.

Los pasos más importantes seguidos desde la concepción del Parque Tecnológico de Andalucía (PTA) hasta su puesta en marcha fueron los siguientes:

### *Cronología de la creación del Parque Tecnológico*

- 29.4.88. Aprobación por el Pleno de la delimitación poligonal para constituir reserva del suelo con destino al PTA.
- 22.6.88. Aprobación comisión Provincial de Urbanismo de la delimitación poligonal
- 25.6.88. Firma del acta de mutuo acuerdo de los terrenos del PTA.

- 11.8.88. Aprobación inicial. Modificación de elementos, reclasificación del suelo.
- 11.8.88. Convenio IFA y EPSA para la ejecución del PTA.
- 30.9.88. Aprobación provisional. Modificación de elementos, cambio de clasificación del suelo.
- 27.1.89. Aprobación inicial. Bases y estatutos. Junta de Compensación.
- 05.5.89. Aprobación definitiva por la Junta de Andalucía de la Modificación de Elementos del PGOU (reclasificación del suelo).
- 15.5.89. Aprobación inicial. Plan Parcial del PTA.
- 30.5.89. Aprobación definitiva. Bases y estatutos. Junta de compensación.
- 30.6.89. Constitución de la Junta de compensación.
- 27.10.89. Aprobación provisional. Plan Parcial del PTA.
- 30.3.90. Aprobación inicial. Proyecto de urbanización del PTA.
- 25.5.90. Aprobación definitiva. Plan Parcial del PTA.
- 25.5.90. Aprobación. Proyecto de urbanización del PTA.
- 30.5.90. Constitución de Parque Tecnológico S.A. (entidad mercantil de gestión).
- 05.4.91. Aprobación. Proyecto de compensación.
- 02.4.92. Creación de la entidad urbanística de conservación (sustituye a la Junta Compensación).

En una segunda etapa, se utilizó una sociedad anónima dedicada a atraer las iniciativas empresariales, integrada por las mismas instituciones que las mencionadas en la primera fase aunque con distinta proporción en el accionariado.

La situación actual del PTA es bastante buena y ofrece diversas posibilidades a las empresas que deseen instalarse y desarrollar su proyecto en él, entre las que cabe destacar:

- El edificio de incubadora de empresas (Bic Euronova) ofrece oficinas y pequeñas naves en alquiler por un tiempo limitado (hasta tres años), asesoramiento empresarial y ciertos servicios comunes a las empresas nuevas o que quieran desarrollar un proyecto.

- El Centro de Empresas ofrece módulos diáfanos y dotados de todos los servicios necesarios para comenzar la actividad a aquellas empresas que por su tamaño, actividad o planteamiento económico, deseen alquilar oficinas.

- El Centro Tecnológico de Empresas Auxiliares se destina a la ubicación de empresas auxiliares de las grandes compañías instaladas en el PTA.

- Adquisición de suelo o usufructo mediante la construcción de un edificio con posibilidad de opción de compra.

El acceso a las ayudas a la inversión financiera y de formación de los trabajadores es una de las principales ventajas que implícitamente representa la instalación de una empresa en el PTA. El Parque continúa en proceso de crecimiento; en este aspecto tiene prevista una ampliación de más de 80 hectáreas, de las cuales tiene en tramitación actualmente unas 11 hectáreas. Es, además, referente internacional de los Parques Tecnológicos, al haberse convertido en la sede de su asociación.

## La intervención municipal en la producción industrial

El hecho que se hubiera tramitado el planeamiento del 90% del suelo propuesto en el primer cuatrienio del PGOU de 1983 y, sin embargo, no hubiera oferta en el mercado de suelo industrial sino a precios desorbitados (como consecuencia de la especulación), obligó al Ayuntamiento de Málaga a intervenir en este mercado. De este modo, reservó suelo de una serie de fincas periurbanas relativamente cercanas al PTA con destino a la realización de suelo de producción industrial. Esta actuación posibilitó una buena reserva de suelo público en un espacio que forma parte de lo que se considera el “Triángulo Productivo de Málaga”.

Málaga, de forma singular a todas las grandes ciudades españolas, ha afrontado el crecimiento industrial a lo largo de sus diferentes etapas con una gran despreocupación por los efectos que estas expansiones originaban en su entorno.

La importancia del Parque Tecnológico, desde esta óptica, reside en haber marcado un nuevo “umbral” como referente para los procesos que deben sucederse en los próximos años. En efecto, el proceso de producción de espacio industrial no puede quedar reducido a la mera urbanización como única gestión; la ausencia de un mercado al que dirigir esta oferta y el olvido de los mecanismos de captación de nuevas actividades llevó al fracaso a numerosas áreas industriales en las últimas décadas.

Entre las premisas a las que debe responder la nueva gestión del suelo industrial desde la óptica municipal destacan:

a) El suelo industrial ha dejado de ser una acepción genérica de todas las actividades incompatibles con la residencia; la diversificación de usos hace obligatoria la adecuación de las tipologías a cada una de las finalidades que pretenden ofertarse.

b) Debe establecerse la garantía de una accesibilidad y el mantenimiento de unas características medioambientales.

c) En la ciudad de Málaga la escasa terciarización de las áreas centrales, a pesar de haber supuesto una clara desventaja en el proceso de consolidación de la ciudad, puede aportar en estos momentos una ventaja, por la posibilidad de localizar actividades terciarias y de servicios en aquellos sitios donde resulten más eficaces para el propio desarrollo del sistema, sin las limitaciones originadas por unas áreas preexistentes.

d) Los recursos públicos como mecanismos dinamizadores de una zona. Desde finales de los años ochenta asistimos a la proliferación de iniciativas de carácter institucional, que pretenden dinamizar la economía de una región, incorporándola a estas nuevas formas del proceso productivo. El estímulo de la economía desde la escala institucional presenta por tanto tres líneas de actuación genéricas:

– El fomento a la creación y desarrollo de empresas innovadoras y competitivas que sean capaces de conectar con nuevos mercados no necesariamente locales.

– La mejora en la calidad de los recursos humanos que supone la permanente formación.

– La difusión de las nuevas tecnologías en su ámbito de influencia local.

El enclave malagueño se muestra potencialmente atractivo en un área muy superior a lo que podría considerarse su “Hinterland Andaluz”, conformando un enclave en el que pueden darse actividades propias del arco mediterráneo, o incluso de interrelación de este espacio con el norte de África.

La puesta en marcha del mercado único y la necesidad de competir con empresas comunitarias o no europeas, conlleva la necesidad de una reestructuración del débil sector industrial local, dada la necesidad de optimizar los recursos disponibles, en un ámbito en el que el Parque Tecnológico actúa como evidente agente dinamizador.

La única posibilidad de consolidar un desarrollo urbano de calidad, como efecto subsidiario de la implantación del Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, consiste en extender un modelo territorial moderno que aproveche la polinucleación del territorio municipal y su dispersión para consolidar usos y actividades urbanas enlazados por una red viaria de alta capacidad y que preserven un paisaje y condiciones medioambientales satisfactorios para el perfil de empresas que pretenden atraerse.

Los incentivos regionales, inversiones sectoriales y, en general, las estrategias de desarrollo, deben aunar esfuerzos para ofrecer una imagen única suficientemente sólida. A todos los efectos, el “Triángulo Productivo” se convertía en un área de nueva centralidad con las siguientes funciones: zonas de inversión preferente donde se aglutinarían las intervenciones de la Administración y de los agentes interesados en la creación de un tejido económico, que rentabilice las ventajas derivadas de la posición estratégica de Málaga en el arco mediterráneo, y las internalice como inercias propias del desarrollo de la región.

Para consolidar este propósito, el “Triángulo Productivo” debe ser un elemento de conectividad de la economía urbana con el resto de la región, que sirva además para fortalecer la actividad inducida por la economía local por la cercanía del aeropuerto, la Universidad o el propio Parque Tecnológico. Como consecuencia, el Ayuntamiento está propiciando la creación de un Parque Empresarial ubicado en el epicentro de la zona de expansión industrial de Málaga, entre la Universidad, el aeropuerto y el PTA; a tan sólo cinco minutos del centro de la ciudad por autovía, y a cinco minutos del aeropuerto.

El Parque Empresarial dispone de una superficie total de 1.107.960 m<sup>2</sup>, con un alto nivel de calidad en urbanización e infraestructuras, así como en servicios y equipamientos sociales y deportivos. Más del 20% de su superficie (233.620 m<sup>2</sup>) se ha destinado a zonas verdes (medianas arboladas, jardines, cinturón verde perimetral, etc.).

Los equipamientos públicos ocupan una superficie total de 69.906 m<sup>2</sup>, destinados a zonas deportivas de amplios usos (34.954 m<sup>2</sup>), actuaciones de carácter social (17.476 m<sup>2</sup>) y usos comerciales (17.476 m<sup>2</sup>). La ordenación del Parque se completa con las parcelas destinadas a servicios y actividades complementarias (64.489 m<sup>2</sup>).

Su diseño integrado, la flexibilidad de usos y su parcelación (desde 2.500 m<sup>2</sup> hasta más de 70 m<sup>2</sup>, susceptibles tanto de segregación como de agrupación) hace compatible cualquier necesidad de instalación, sea cual sea el formato de la empresa interesada. Por otra parte, 402.761 m<sup>2</sup> serán destinados a la implantación de actividades industriales relacionadas con

las telecomunicaciones, informática, electrónica, biotecnología, automoción y manufacturas blandas. Cada parcela dispone, además, de una completa red de suministro.

Además de unos servicios de alta calidad, las parcelas también están dotadas de redes de telecomunicaciones, Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) y otros servicios tales como regulación del tráfico de vehículos y suministro de gas. La puesta en marcha de este Parque Industrial surge de la colaboración con la administración autonómica (EPSA) y con la Administración estatal (SEPES ha firmado en este mes de marzo un Convenio con el Ayuntamiento de Málaga para desarrollar unas 85 hectáreas).

En conclusión, la iniciativa del Ayuntamiento de Málaga de puesta en marcha de un Parque Tecnológico ha actuado de espoleta de un desarrollo local sostenible, ininterrumpido y permanente, que se ha ido encauzando a través del Plan Estratégico (que igualmente ha sido una iniciativa municipal), pero vertebrado con el conjunto de las instituciones sociales de la ciudad.

#### Referencias bibliográficas:

- Asin Sañudo, F. (1992) "La Planificación estratégica como técnica de gestión aplicada a las ciudades". *TAL* Nº 49. CEMCI. Granada
- Barea Tejeiro, J. (1992) "Un nuevo modelo de Gestión para la CC.LL." *TAL* 49 CEMCI. Granada.
- Esteve Pardo, J. (1991) *Organización Supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la R.F.A. Bases y perspectivas en España*. Madrid: Cívitas.
- Gutiérrez Colomina, V. (1995) "La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los Consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa". *TAL* 58. CEMCI. Granada.
- Gutiérrez Colomina, V. (1999) *Urbanismo y territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la ley 6/1998 de 13 de Abril sobre régimen del suelo y valoraciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Hrbek, R. (1988) "Los Länder alemanes en la política de la CE" en *Pluralismo Territorial en la República Federal de Alemania*. Madrid: INAP.
- Juran J. M. (1990) *Juran y la Planificación para la Calidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- Nieto Garrido, Eva (1997) *El Consorcio Administrativo*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L. Martín Mateo,
- R. (1992) "Los Consorcios locales: una institución en auge". *RAP* Nº 129. Madrid.
- Racionero, L. (1986) *Sistema de ciudades y Ordenación del Territorio*. Madrid: Alianza Universal.
- Ortiz Díaz, J. (1971) *Las Nuevas Bases del derecho de la Organización Administrativa*. Diputación Provincial de Málaga.
- Ortiz Díaz, J. (1994) "El principio de subsidiariedad y la Comunidad Europea". III Jornadas sobre la Comunidad europea. Universidad de Sevilla.
- Sánchez Blanco, A. (1992) *El sistema económico de la Constitución española*. Madrid: Editorial Cívitas.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Ciudad e innovación tecnológica.  
Manuel de Forn

# Ciudad e innovación tecnológica

\*Manuel de Forn

En esta presentación haremos un recorrido por una serie de ideas que permiten establecer algunas relaciones entre ciudad e innovación; concretamente las que se refieren al impacto que tienen las aglomeraciones urbanas en la producción de conocimientos y la necesidad de que las ciudades centren su atención en la innovación como elemento fundamental para garantizar en la actualidad un desarrollo continuado y equilibrado, por una parte, y el impacto de las nuevas tecnologías sobre la vida urbana, por otra.

El primer punto que entiendo que ejerce una gran influencia en el devenir de las ciudades es el constituido por los grandes cambios que se han producido en el concepto de la “producción de riqueza”.

Este es un tema que nos afectará enormemente, en la medida que consideramos que las ciudades son seres vivos que, hasta hace unos 30 años, nacían y regulaban su vida con relación a los “productos”. Éstos fueron primero agrícolas, luego industriales y en los últimos tiempos son productos/servicio. Si nos remontamos un poco en la historia, constataremos que muy pocas de las ciudades importantes de la Antigüedad, y prácticamente ninguna ciudad anterior al año 0, sobrevive manteniendo un rol significativo. Quizás la única excepción sea en cierta medida Roma, (la misma Atenas es una entidad creada artificialmente a mediados del siglo pasado aprovechando la historia). Por su parte, no queda ninguna de las famosas *heptápolis*, con Palmira al frente; todas son ruinas.

En este contexto, hay que resaltar que en la antigüedad las ciudades tenían un objetivo, el de ser los núcleos de comunicación en la distribución de productos de la época, básicamente los alimenticios. Sin embargo, el conocimiento ya se ejercitaba en las ciudades: por ejemplo, la agricultura es una creación de la ciudad y no de los habitantes de las zonas rurales, en su mayoría nómadas o recolectores de lo que ofrecía

espontáneamente la naturaleza. A partir de un conjunto de procesos complejos y creativos destinados a resolver los problemas de aglomeración y a garantizar la supervivencia en emplazamientos estables, las ciudades se convirtieron en los distintos procesos, en los centros concentradores de la producción y de la distribución de mercancías.

La crisis de las ciudades, en lo que se refiere a este aspecto, empieza en los años sesenta y setenta del presente siglo, con la crisis del petróleo. El ejemplo más espectacular de este hecho es el de Jacksonville, en EEUU, que pasó de 500.000 a 50.000 habitantes, ya que basaba su subsistencia en tres fábricas que desaparecieron y, en consecuencia, sus habitantes también.

Muchas otras ciudades pierden igualmente su función de distribución de mercancías porque, en el fondo, hoy la riqueza ya no la constituyen las mercancías, sino la creación de valor añadido, la inteligencia, los servicios de valor avanzado y, por tanto, en este sentido, las ciudades o la aglomeración urbana pasan a ser los elementos que han de crear este tipo de funciones.

La diferencia reside en que las producciones antes requerían espacios físicos y, hace algunos años, el traslado de un espacio a físico a otro era muy largo y lleno de dudas. En cambio, hoy en día, lo que sería el valor añadido, la inteligencia, resulta muy fácil de trasladar. A este respecto, tenemos pues un problema grave, porque todas las técnicas de atracción, sobre todo de atracción de inversiones tradicionales en las ciudades, no tienen prácticamente sentido. De lo que se trata ahora es de atraer actividades, lo que constituye un tema mucho más complejo. La economía global, por tanto, nos coloca en una actividad mucho más profunda, la mencionada de atraer actividades, y no la de la producción en el sentido tradicional.

El segundo concepto que ha cambiado radicalmente es el de la riqueza. La riqueza ya no consiste en poseer, sino en tener la capacidad de acceso a algo. Hoy no es rico el que tiene un *jet* a su disposición, sino el que puede coger cualquier avión para ir a cualquier sitio; no es rico el que tiene miles de acciones de determinada empresa, sino el que tiene capacidad de acceso a la Bolsa para saber en cualquier momento cuáles son las acciones más oportunas; no es rico el que, en general, dispone de elementos culturales, sino el que tiene acceso a los principales eventos culturales.

Evidentemente, se precisa el dinero, pero el concepto de riqueza ha pasado de “poseer” a “acceder”. Y, por tanto, el concepto de ciudad también pasa de los meros elementos físicos que la definen, a la capacidad de acceso a distintas variables. Esto nos llevará a constatar que las ciudades han cambiado su posición en el contexto mundial, porque sólo pocas de ellas son capaces de facilitar el acceso a cualquier cosa: a las finanzas, a las telecomunicaciones, a la innovación, a los procesos productivos más modernos, a las investigaciones más precisas. Actualmente, se puede observar que se está produciendo una concentración en pocos espacios de esta capacidad de acceder a todo.

El tercer tema fundamental, que también ha evolucionado, es la lógica espacio-tiempo. Antiguamente, en los alrededores de una ciudad, de un territorio, se podía hacer un círculo. Hace 200 años la distancia era el día a caballo, o en coche, pero en cualquier caso el entorno era lo que se podía medir en el tiempo de desplazamiento natural. En la actualidad, cuando en cualquier instante se puede enviar información o mercancías a cualquier punto, el concepto de “entorno” ha variado ostensiblemente.

Para la fábrica que exporta el 70% de su producción a Singapur, su ámbito territorial no es únicamente el de la periferia de la ciudad en la que se ubica. La lógica típica de un entorno conocido que se va difuminando, se transforma en un probable desconocimiento de lo más cercano y, por contra, en un conocimiento en profundidad de aspectos parciales de lo más lejano. Por tanto, en este sentido, la ciudad ya no es un espacio geométrico determinado, es una red de espacios de geometría variable, entendiendo por este concepto las necesidades de los principales actores y su conocimiento.

Existe todavía un cuarto aspecto a tener en cuenta que afecta al proceso evolutivo de las ciudades. Es el concepto de “transferencia de productos”, que ha pasado a ser el de “transferencia de tecnología”. Esto que parece tan banal, no lo es. En efecto, cuando se transfería la capacidad de generar productos, ello implicaba que los trabajadores de las fábricas donde se enviaba el artículo en cuestión tuviesen las suficientes habilidades históricas como para hacer el mismo producto, y esto no siempre era verdad. Por ejemplo, a pesar de que una fábrica de ordenadores en Toulouse vendió a los rumanos una fábrica idéntica, con las mismas instalaciones, el nivel de rechazo de piezas era significativamente distinto: en Toulouse era del 2%, mientras que en el de Bucarest era de un 25%. La diferencia la marcaba el hecho que los obreros de Francia tenían una tradición industrial muy marcada, que venía de sus abuelos, mientras que los de Rumania procedían del campo y carecían por tanto de tradición industrial, lo cual significa que sus habilidades heredadas eran pues muy inferiores respecto a los primeros.

Hoy, cuando transferimos tecnologías estamos transfiriendo sólo pensamiento y capacidad de raciocinio y, por tanto, no se precisan las habilidades. Ello provoca que en Corea haya más ingenieros de telecomunicaciones que en toda Europa. Otro ejemplo: en la India están situados la mitad de los centros de contabilidad de las principales compañías aéreas porque, aunque los trabajadores indios no tengan tradición al respecto, la tecnología actual no precisa estas habilidades y cualquier persona bien formada puede hacer este trabajo. Esto provoca que el otro punto fundamental de las grandes ciudades, que era el de la concentración de los trabajadores con más habilidades, sea una afirmación cuestionable hoy por hoy.

Pero han ocurrido bastantes más cosas que repercuten en las ciudades. Ya no es cierta la premisa de que cantidad es distinta de calidad. Hoy pueden hacerse cantidad y calidad al mismo tiempo, y además personalizadas. Esto ocasiona que otro de los factores diferenciales de la ciudad, que eran los centros de calidad específicos, se cuestione también en la actualidad.

Por tanto, los procesos tecnológicos crean una situación en la que los valores específicos basados en el producto se centran prácticamente en la inteligencia y en la capacidad de movilizar. Se producen así situaciones complejas, como el establecimiento de la marca como único elemento diferenciador. El ejemplo más típico es el de la Coca-Cola: su anuncio es igual para todos, pero el producto es distinto en todo el mundo. El único elemento identificador ya no es el producto, sino la marca y, sobre todo, la imagen virtual que el anuncio da del producto en televisión.

Por consiguiente, en la producción se está desarrollando un fenómeno curiosísimo: hay un mundo virtual y un mundo físico que son distintos, pero ambos se convierten en físicos. Es decir, el mundo virtual se convierte en mundo existente. Por ejemplo, con las campañas de televisión sobre la corrupción de determinados políticos. Sea o no sea verdad, la corrupción se convierte en un hecho objetivo en sí mismo y tratable informativamente. De igual forma, la Coca-Cola en sí, que no existe, se convierte en un producto que todo el mundo consume.

Entramos en un proceso donde la relación de identificación desaparece de la definición del producto para incidir en mayor medida al aspecto virtual de éste. Esto exige un requisito complicado de llevar a cabo, el de la formación de las personas, y en el que entra en juego la contradicción entre la especialización y la generalización, a fin de interpretar la capacidad de abstracción que da el sistema virtual. Nos hallamos pues ante el complejo problema de cómo resolver la especialización y la generalización en un mundo donde, hasta ahora, hay especialización a medias y conocimientos generales que no tienen nada que ver con ser generalista. La capacidad de trabajar con abstracciones no es tan fácil, porque son distintas de las generalidades y exigen, por tanto, un procedimiento más general.

Otro tema que cabría plantear es el de la limitación que supone el concepto ecológico que planea de repente sobre las ciudades. Me refiero al discurso ecológico sobre las ciudades que, en muchos casos, me parece una solemne tontería, porque éste debería hacerse sobre las casas adosadas y el consumo de espacio y de grandes territorios de las urbanizaciones. Pero el tema es que, en cualquier caso, las limitaciones ecológicas se convierten en un elemento central de todos los procesos.

En otro ámbito de cosas, hay que resaltar que no es lo mismo internacionalización que mundialización. La mundialización exige la transferencia de información, mientras que la internacionalización es la distribución de productos más un sistema de formación generalizado. Lo que esto produce es una concentración de decisiones que ya no se suscitan en los espacios de los países, sino en los de algunas grandes ciudades. Con ello, los protagonismos reales vuelven a estar en Nueva York o en San Francisco, en Singapur o en Tokio, unos pocos en Londres, algunos en París, algunos más en Bruselas y poca cosa más. Ya no estamos hablando de EEUU, ni de Francia, ni de Inglaterra, porque esta capacidad de concentración de las decisiones, de innovación en

las relaciones, exige una conjunción en un punto determinado, y esto sólo se produce en las grandes ciudades, que se convierten así en los auténticos “cuarteles generales” de las grandes empresas. Por tanto, mundialización equivale a ciudad, pero lo que ocurre es que muy pocas ciudades son capaces de ser un punto de referencia decisional en este contexto mundial. Por tanto, cada ciudad debe encontrar su especialización específica en este mundo global y no intentar luchar por la globalidad absoluta. Precisamente, en este aspecto se fundamentó el debate que se desarrolló en Río de Janeiro acerca de las urbes, donde intentamos convencer a los asistentes de que Río no sería una ciudad global. Esto puede parecer una cosa difícil de entender para una urbe con 10 millones de habitantes, pero ser ciudad global exige una concentración financiera, de decisión, de investigación, de universidades, de “cuarteles generales” reales, que no es fácil de obtener en procesos a corto plazo.

En el contexto de la situación mundial expuesta hasta ahora, el problema que se plantea es que la concentración en ciudades no resuelve el hecho que éstas no cubren la totalidad del territorio. Los países y las regiones sí abarcan la totalidad del territorio, pero las ciudades sólo cubren espacios; la suma de las ciudades no es todo el territorio. Por tanto, vuelven a plantearse problemas de identificación y de identidad esenciales. En la medida en que las teóricas medidas tradicionales de identificación con un territorio se están rompiendo, hay que buscar nuevas formas de identificación. De este modo, la fuerza de los nacionalismos en Europa forma parte de este proceso; los propios patriotismos de ciudad, en algunos casos, también. Pero, en el fondo, el gran peligro radica en que todo esto son abstracciones y lo que se está produciendo en un mundo complejo y difícil de dominar es que el territorio y las ciudades están convirtiéndose en el espacio del individualismo tribal. En él, las tribus tienen en la expresión de su violencia su elemento identificador y de separación de los demás. Por tanto, el problema de la identidad es fundamental respecto al establecimiento de estos vínculos. Anteriormente, las tribus estaban relacionadas con los procesos de participación en un mismo proceso productivo desde los distintos niveles. Cuando esto desaparece, las formas de identificación vuelven a ser mucho más tribales y complejas y, por tanto, nos encontramos que los problemas de identidad, que parecían desaparecidos, han vuelto a pasar a primer plano en prácticamente todo el mundo.

Y mientras, el Estado—entendiendo éste como el conjunto de todos los niveles de la Administración— se enfrenta a una contradicción básica, consistente en que él mismo ha sido durante estos últimos veinte años el motor de esta globalización que ahora lo aparta del protagonismo en beneficio de las ciudades. Esta paradoja se hace especialmente evidente en el caso de Estados Unidos, creador desde siempre de centros de investigación de informática, de telecomunicaciones, de Internet, etc. Existía la sensación de que la tecnología y las redes podrían sustituir los sistemas y redes más personales y tradicionales. En este sentido, en este momento, hay una crisis del Estado, el

cual aparece hoy como innecesario. Lo que conviene resaltar es que esta crisis del Estado, y sobre todo la del Estado del bienestar, no es la crisis del dinero, sino de la democracia representativa en un mundo cada vez más complejo.

Hoy, cuando hablamos de cooperación público-privada, cuando hablamos de *politics* y no de *política*, como dicen los americanos, cuando estamos refiriéndonos a políticas y no a política, los sectores más integrados, con más capacidad de decisión, con más visión abstracta, tienen pues mayor capacidad que el ciudadano de a pie, que sólo tiene su voto. En el primer grupo de elegidos, por ejemplo, estarían algunos líderes sindicales o las personas con capacidad de conocimiento de los procesos globales, ya que gozan de un plus de participación y decisión que no tienen en absoluto los ciudadanos con otros niveles de formación.

Bajo este aspecto, en el momento en que pasamos de política a políticas, estamos creando las condiciones para la crisis. En las grandes áreas metropolitanas esto resulta fundamental. Por ejemplo, los agentes económicos y sociales ubicados en Barcelona, y en cierta medida los ciudadanos de Barcelona, están decidiendo: cómo quieren que sea el aeropuerto que no está localizado en la misma ciudad; cómo quieren que sean las grandes infraestructuras que no están en Barcelona; cómo se establecen los elementos de atraktividad cultural, los sistemas de formación; o dónde se establecen las universidades. Por lo tanto, el 10% de ciudadanos, que representa a menos de la mitad del total de moradores del área metropolitana, decide las cuestiones que afectarán al futuro de los 3 millones de habitantes que incluyen los municipios de alrededor y que no tienen ninguna capacidad de decisión real sobre el tema.

Con ello se aprecia que los procesos de innovación, esta necesidad de conocimientos mucho más amplios, crean condiciones básicas para introducir elementos de duda en la tradicional democracia representativa, lo que constituye uno de los elementos críticos a tener en cuenta, ya que el peligro de la vuelta a sistemas autoritarios cobra fuerza en esta situación.

De lo expuesto hasta ahora se deduce que existe un cambio del concepto de producto, de mercado y de habilidades. En relación a las ciudades, este proceso sería idealmente fantástico porque supondría que no hay limitaciones al movimiento de capitales, ni de ideas, ni al de informaciones, ni a ninguno, excepto al movimiento de las personas. En el momento en que se produce esta contradicción entre la movilidad generalizada y las limitaciones a la movilidad de las personas, nos encontramos con el gran conflicto de los problemas de empleo. Esto se debe a que no hay capacidad de ir a buscar trabajo donde éste existe y se produce así una situación en la que hay sectores de plena ocupación y espacios con grandes bolsas de paro en las que no hay posibilidad de desplazamiento por razones políticas “defensivas”.

En algunas ocasiones, las razones no son sólo políticas. Por ejemplo, en Cataluña esto supone uno de los grandes dramas, ya que muy poca gente admite la movilidad,

mientras que, por ejemplo, esto no ocurre en EEUU. En España, se calcula que cerca de más del 3% de la tasa de paro se debe a la falta psicológica de capacidad de movilidad de las personas. En el propio Estado español, hay espacios de casi plena ocupación y otros con falta de trabajadores, pero en la medida que las personas no se desplazan, los puestos de trabajo sobrantes en donde hay plena ocupación no se llenan. Nos encontramos en una situación en la que las limitaciones reales, políticas y psicológicas de la movilidad van en contra de la realidad que se conforma diariamente.

Por otra parte, los procesos de crecimiento de los países en desarrollo han ocasionado una entrada masiva al trabajo de sectores de la población que antes no trabajaban, o que se iban incorporando progresivamente. Muchos países tienen un crecimiento muy superior al proporcional a las capacidades de trabajo y, por tanto, tienen dificultades para absorber el trabajo que generan.

En cualquier caso, la innovación y el sector servicios nunca, mientras no se demuestre lo contrario, van a cubrir la demanda suficiente para compensar la pérdida de trabajos industriales. Por lo tanto, en las grandes ciudades no hay más remedio que abordar los problemas del trabajo en formas de distribución. Esto tiene, no obstante, sus límites, ya que nos encontramos con la dificultad de hacer la división del trabajo intelectual de la misma manera que dividimos el trabajo manual. En consecuencia, llega un momento en que es muy difícil crear trabajos compatibles cuando son de decisión o de cooperación y no de producción directamente.

En lo que se refiere a cómo afecta todo esto a las ciudades, hay que considerar que éstas se dividen en cuatro grandes grupos. El primero lo constituye un conjunto de la población –en el caso de Barcelona éste es del 10%– de personas de “excelencia” que son las que trabajan con las nuevas tecnologías, conectadas al sistema mundial, cuyos problemas no son en general los del territorio físico, sino que su espacio es el mundo, y aquejadas de grandes peligros de cosmopolitismo y de pérdida de identidad. Este es el núcleo que, en lugar de exigir política, exige políticas. Es un grupo que se mueve, que se llama de “ciudadanos del mundo” con todas sus contradicciones. En general, su relación con el territorio es muy escasa y muy ambigua.

Seguidamente, tenemos un grupo que en Barcelona, afortunadamente, es pequeño, pero que en otros lugares es muy importante: el de la marginación. Este grupo está formado por las personas a las que el sistema ha excluido y también por las que ven el mundo a través de la marginación. Estos últimos, que son muchos, son aquéllos que dicen que “mientras haya pobres por cuidar no se puede invertir a largo plazo”. Este colectivo es peor que el de los propios marginados, porque mientras los marginados no tienen visión, éstos si tienen una visión, la de ser marginados sin serlo.

Asimismo, pueden enumerarse dos grupos más, definidos respecto a “la ciudad de las reglas y de las normas”, que serían el bloque *pro* y el bloque *anti*. Corresponderían a la derecha y a la izquierda del antiguo sistema que, no ligadas al sistema mundial, están basa-

das en el sistema local. Lentamente, algunos de ellos se están integrando en el primer bloque, mientras que otros, para su desgracia, están bajando a lo que denominamos el “Cuarto Mundo”. El que baja es el gran grupo que, por su especificidad local, no es capaz de integrarse en el mundo global y que se está manteniendo gracias a la inercia de los sistemas de planificación, organización, y política tradicionales. Mientras haya trabajo y sistemas tradicionales de organización, este colectivo continúa siendo el grupo central y masivo de las grandes ciudades, aunque sea el más amenazado por la crisis de civilización que sufrimos.

El gran problema del gobierno local reside en cómo gestionar de manera coherente estas cuatro alternativas. Existe, en este sentido, un gran peligro (Barcelona lo ha tenido), el de trabajar sólo para el 10% de la élite. Algunas ciudades se han hundido porque sólo han trabajado para resolver los problemas, otras más se han movido en el espacio del mantenimiento. La responsabilidad del Gobierno es buscar un equilibrio entre estos grandes espacios, que son muy difíciles de combinar y que deben gobernarse conjuntamente.

A las ciudades que no son “mundiales” no les queda más remedio que crear las condiciones necesarias para que se den todos los elementos y servicios que les permitan ser punteras en un sector determinado. Esto ha sucedido, por ejemplo, con las editoriales en Barcelona, en tanto que una editorial necesita abogados internacionales, sistemas de exportación, agentes de aduanas, etc. Todo ello en un mundo en que cada empresa se está especializando en saber lo que hace y en ir a comprar lo que no sabe hacer. Cuando en un territorio se encuentran todos los elementos, aquel territorio tiene un “cluster” de producción. Entonces, el gran problema de las grandes ciudades consiste en determinar los procesos de “qué sé hacer” y cuáles son los elementos de “cluster” de los que hay que disponer para asegurar ser realmente competitiva en aquel aspecto. Para esto, lo que cambia radicalmente es que el gobierno deja de ser un problema político para pasar a ser un problema de todos y, por tanto, la cooperación público-privada se convierte en el elemento fundamental de la gestión urbana actual. Es un discurso complejo, porque frecuentemente se ha considerado la cooperación público-privada como un elemento de especulación alrededor del urbanismo y aquí estamos tratando la cooperación público-privada en todos los procesos de definición de objetivos.

El problema que encontramos es que los municipios han de competir y cooperar; de aquí se deriva el *marketing* de ciudades. Esto proporciona unos elementos diferenciadores fundamentales que tienen un impacto fuerte sobre la visión de los gobernantes. Aparece un nuevo papel de la administración local, que deja de ser la gestora de su limitado espacio de actuación, para pasar a ser la gestora del territorio. El problema de la administración local no es que sus diez escuelas municipales funcionen, sino que la educación del territorio sea buena en su conjunto; porque si sus diez escuelas son buenas pero las escuelas del sector privado no lo son, el resultado global no es satisfactorio y la imagen total del municipio se deteriora. Lo mismo sucede con los hospitales y la imagen global de la sanidad de la ciudad.

El administrador local hoy no sólo debe gestionar bien lo que es de su competencia, sino que además debe asegurar que la ciudad sea competitiva en todos sus elementos. El administrador local, por ejemplo, tendrá que preocuparse, aunque teóricamente no le corresponda, de que en su municipio haya un buen suministro de la energía, porque, en caso contrario, las fábricas de alta tecnología no se podrán instalar en él. Y, asimismo, debe preocuparse de que los elementos básicos para la competencia del territorio funcionen, como único elemento capaz de atraer actividades. Porque, en el momento en que la ciudad es una red de geometría variable, y en tanto en cuanto, probablemente, en el futuro las personas tendrán que movilizarse más, el objetivo de la ciudad pasa por llegar a ser un centro de todo tipo de actividades, económicas, culturales, etc. Y la función del gestor local en la etapa de innovación es la de atraer estas actividades.

Ello implica también nuevas formas de gestión. Cambia el concepto de planificación, que en la tradición española y francesa es estática y no dinámica. Los planos directores de urbanismo tardan diez años en aprobarse y, llegado el momento, se aprueban como una panacea, pero, como los estudios son anteriores, representan la imagen de hace una década. En efecto, las dinámicas económicas han cambiado y los planes, cuando éstos se aprueban, se convierten o en una visión totalmente absurda o en un corsé, si se pensaron en épocas de crisis. Los planes directores estáticos, en contra de lo que todo el mundo piensa, son el elemento fundamental de la especulación porque, con el argumento de defender el bien público definido veinte años antes, tienen en general muy poca visión de la realidad del momento en el que se aplican. Además, si las normas son muy estrictas, la gente hace trampas, con las consecuencias que ello comporta. Si no hay una capacidad de flexibilidad que asegure que la gente no haga trampas y se impone una ley absurda pensada veinte años antes, se está favoreciendo que todo el mundo la incumpla y, como no hay lógicas, se favorece que el incumplimiento sea lo más escandaloso posible. El gran problema de las administraciones locales, pues, es la persecución cuando comienza el incumplimiento.

En este sentido, los planes deben incorporar, en el momento de su aprobación, dinámicas y procesos de autorregulación y modificación en función de los cambios del entorno. Pero, para que con todos estos elementos los planes funcionen, no debe haber sensación de crisis. Si la hay, los problemas de cada día no permiten resolver el futuro. En Barcelona se creó una sensación de crisis con los Juegos Olímpicos y todas las administraciones y el sector privado reaccionaron actuando por cuenta propia, por lo que, cuando terminaron los Juegos, los grandes pactos globales fueron difíciles.

Respecto al impacto de las nuevas tecnologías, los problemas que éstas causan se refieren a que están cambiando los sistemas de información y de relaciones con el ciudadano. El problema de la gestión de las ciudades no es en la actualidad el de gestionar respecto a modelos abstractos, sino el de si tenemos los mecanismos necesarios para

analizar a nuestros competidores. El problema de tránsito o tráfico, según se trate, no es el de comparar los problemas de embotellamientos que tengamos con el ideal de circular a 80 km/h por una ciudad casi sin vehículos, sino que se trata de calcular la velocidad media del tránsito propio con el de una ciudad parecida. Si es mejor, nos encontramos en una situación favorable. Lo mismo sucede con el tema de la inseguridad cuando se comparan las ciudades, porque en este ámbito estamos ante un fenómeno virtual; es un problema del mundo virtual, ya que es más grave el problema que provoca la sensación de inseguridad que la realidad misma. Aunque haya un atraco en cada esquina, si pensamos que no hay inseguridad, nuestra calidad de vida será fantástica. En cambio, si el atraco se produce cada diez años, pero tenemos miedo cada 5 minutos de ser atracados, nuestra calidad de vida será pésima. Por tanto, en el tema de la seguridad tenemos que jugar con los dos elementos, la realidad y la sensación. Son dos curvas que se cruzan y entrecruzan, pero nunca coinciden. Cuando la inseguridad real sube, la sensación sube diez veces más; cuando se estabiliza, la sensación baja. Se llega entonces a extremos, como en Barcelona, en los que cuando uno pasa por el Ensanche lo hace contentísimo y, en cambio, al pasar por Ciutat Vella se tiene algo de miedo, cuando las estadísticas dicen que la zona más conflictiva de Barcelona es el Ensanche. En cambio, la calidad de vida de las familias del Ensanche es muy buena porque están convencidas de que viven en un oasis de tranquilidad.

Los sistemas de decisión e información comparada son fundamentales, así como los de tratamientos de emergencias y sistemas de control. Hoy una ciudad innovadora es una ciudad que pasa del cable a los sensores. La cuestión es que el cable es físico y todo el mundo lo quiere, pero lo importante es tener sensores para la gestión inteligente de las cosas: sensores para la gestión inteligente de tráfico, de basura, de riego, de energía, etc.; sensores para todo. Por lo tanto, la ciudad más innovadora es hoy la que dispone de los sensores. Así, Barcelona antes se inundaba siempre, mientras que ahora, con los 64 sensores pluviométricos que distribuyen el agua por la ciudad, se evitan estos desastres. El coste global de los sensores, frente al de hacer tuberías de metros de diámetro, es la mitad. En este apartado concreto, Barcelona es una ciudad inteligente.

La ciudad inteligente no es la del cable, sino la del sensor; es la que aporta inteligencia a los sistemas de distribución y tratamiento de la información y utiliza las tecnologías para gestionar de manera más eficiente y democrática.

Si hay ciudades inteligentes, tienen que existir edificios y barrios inteligentes pero, sobre todo, estas ciudades deben articularse en red para que la cooperación entre territorios cree una masa crítica suficiente para el desarrollo del conocimiento y la innovación en las mismas y para asegurar la difusión más amplia posible a todos los ciudadanos de los beneficios que se obtienen en el proceso de modernización.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

De la ciudad tradicional a la ciudad innovadora.  
Miguel Lifschitz

# De la ciudad tradicional a la ciudad innovadora

\*Miguel Lifschitz

Mi intención, seguramente excesivamente presuntuosa, es la de transmitir unas breves referencias, comentadas, sobre la transformación del concepto de ciudad tradicional hacia el de ciudad moderna, innovadora y creativa. En ese marco, voy a relatar la experiencia realizada por la ciudad de Rosario en la aplicación de una política de modernización de la administración municipal.

La ciudad, concebida como lugar de relación, se encuentra en una profunda crisis provocada por su incapacidad para superar los nuevos esquemas y las nuevas exigencias de la globalización y de la internacionalización de las relaciones económicas. Nos apunta Alain Touraine que una vía de superación de esta crisis se sustenta en la necesidad de pensar la ciudad como un factor de integración de las culturas y de las personas, promoviendo mayores niveles de mestizaje, cultural y étnico.

En este fin de siglo, muchos de los problemas fundamentales (sociales, económicos y medio-ambientales) se cristalizan en las ciudades. Los fenómenos relacionados con la exclusión social hacen peligrar un modelo de sociedad, basado en una determinada distribución de las riquezas generadas por nuestro aparato productivo. El deterioro del medio ambiente de numerosas ciudades y la degradación de la calidad de vida de los ciudadanos hacen que, en gran medida, sean las ciudades las que deben, hoy día, reconciliar competitividad económica, cohesión social y desarrollo sostenible.

El concepto de ciudad ha tenido y sigue teniendo una connotación vinculada a la estructura urbana, al paisaje, a la composición demográfica, a sus equipamientos e infraestructuras, y a su entorno geográfico; todas singularidades que identifican su territorio y su espacio.

El proceso de globalización se nos presenta, y así se percibe, como una gran amenaza, pero también como una fuente de oportunidades para aquellas ciudades que estén en condiciones de aprovecharlas.

La realidad y la tendencia mundial nos dibujan claramente un escenario en el que el fenómeno urbano adquiere un mayor protagonismo. Para el año 2025 más del 70% de la población mundial vivirá en ciudades, si se mantiene el crecimiento anual del 3,5% de las últimas décadas.

## EL PROTAGONISMO DE LAS CIUDADES

Las ciudades adquieren cada día más un fuerte protagonismo tanto en la realidad política como en la vida económica, social, cultural y mediática. En los últimos años los signos de ese creciente protagonismo de las ciudades se han multiplicado. Veamos algunos ejemplos:

La Comunidad Europea, con la creación del Comité de Regiones (Maastricht, 1993) que integra a los representantes de los gobiernos regionales y de las ciudades, ha reconocido finalmente en su entramado institucional a los gobiernos locales, algo que no estaba previsto para nada en el Tratado Fundacional (Roma, 1957).

En Asia, el protagonismo económico de las ciudades es tan o más evidente: Seúl, Taipei, Hong-Kong, Singapur, Bangkok, Shanghai, Hanoi, etc., son los centros urbanos que marcan la pauta. Se difunden las estadísticas económicas de las ciudades y en ellas se da una fuerte complementariedad entre el gobierno de la ciudad y el conjunto de los agentes económicos, todos ellos orientados hacia los mercados externos.

En Estados Unidos, las ciudades han jugado un importante papel en los cambios de política económica. Ciudades como Los Ángeles, San Francisco, Detroit, Seattle, así como los estados de Florida y Wisconsin, por medio de la planificación y la cooperación público-privada, demostraron a la vez la negatividad de algunas políticas neoliberales y la capacidad de respuesta de las ciudades.

En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizaron durante la pasada década el papel de las ciudades y los gobiernos locales. Sin embargo, las limitaciones de estos mismos procesos, los efectos sociales de las políticas de ajuste que se añadieron a las desigualdades y marginalidades heredadas, la debilidad del entramado socio-cultural de las ciudades, y los graves déficits de infraestructura y servicios públicos han retrasado la emergencia de las ciudades como protagonistas.

La situación ha cambiado sin embargo en la década de los noventa. El protagonismo político y mediático de los alcaldes de las grandes ciudades, que se convierten

incluso en líderes nacionales, el inicio de planes estratégicos de desarrollo económico, social y urbano basados en una amplia participación cívica, la descentralización de los gobiernos locales, y la puesta en marcha de grandes proyectos urbanos de iniciativa pública y/o privada y cooperación entre ambos sectores, son sólo algunas muestras de ello. Las grandes ciudades latinoamericanas emergen, pues, en la década de los noventa, como actores políticos y económicos. La consolidación de esta tendencia dependerá de que puedan estimular grandes proyectos de ciudad que cuenten con una participación activa de los principales agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano.

Ante este panorama, ¿puede hablarse hoy de una reacción de las ciudades de América Latina? Yo creo que no existe duda alguna. En primer lugar, la democratización y la descentralización de los estados han reforzado y han dado una mayor legitimidad a los gobiernos locales.

En segundo lugar, la apertura económica —factor provocador de miedo y generador de oportunidades— ha movilizado a los agentes económicos. Éstos han tomado conciencia de la necesidad de contar con una ciudad competitiva, es decir atractiva y funcional, dotada de infraestructuras modernas y que garantice unos mínimos de calidad de vida y seguridad. Esta asunción les ha llevado a plantearse objetivos y actuaciones de carácter colectivo y compatibles con el gobierno local.

Además, los actores públicos y privados dominantes han empezado a entender que es poco viable una ciudad que excluye o margina a una parte importante de su población o, para ser más precisos, les impone unas condiciones de vida difícilmente soportables. Un desarrollo económico urbano basado en altos costes sociales no conlleva necesariamente un bajo nivel de costes generales. La inseguridad ciudadana, el tiempo consumido en la movilización cotidiana y la degradación de los espacios públicos y, en general, del medio ambiente urbano también tiene costes económicos. Una ciudad competitiva debe tener capacidad de integración socio-cultural de la gran mayoría de su población. Hoy, las grandes actuaciones de carácter social urbano aparecen como necesarias y urgentes y, por lo tanto, susceptibles de encontrar apoyos políticos y económicos que hace unos años no tenían.

Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, se crean las condiciones para la existencia de amplios espacios de concertación ciudadana con los sectores políticos, intelectuales y profesionales críticos y con las organizaciones sociales populares. La no articulación entre los actores urbanos que ha caracterizado a la ciudad latinoamericana aparece así en vías de superación en la actualidad.

## NUEVOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO LOCAL

De modo muy esquemático, creo que, con independencia de la tradición administrativa, del marco público, de los recursos financieros e, incluso, de la cultura política, los gobiernos locales, es decir, las estructuras políticas electas por los ciudadanos en el ámbito de las ciudades, probablemente el organismo más complejo creado por la civilización, se enfrentan a los desafíos que se derivan de la globalización económica y de una cierta crisis del Estado-Nación y de su incapacidad de ejecutar políticas de bienestar social.

En el actual período histórico, en el que las demandas de la sociedad se hacen más fuertes, y sobre todo más complejas, se requiere necesariamente de la concertación entre las administraciones públicas y los distintos actores privados y sociales. Esto lleva a cuestionar dos principios de la vida político-administrativa:

1. La compartimentación de competencias: es decir, la distribución de qué actuaciones hacen el Gobierno nacional, el gobierno provincial, el gobierno municipal, etc. Esta situación no está resuelta hoy, y se hace necesario que estas administraciones se coordinen y hayan de encontrarse para afrontar aquello que tienen que hacer, sea cual sea la competencia legal.

2. Sólo el Estado es el responsable del futuro de la ciudad: ocurre que la problemática que debe abordar no se puede abarcar únicamente desde el sector público, lo cual a veces conduce negativamente a pensar que el Estado tiene que abandonar sectores enteros que antes gobernaba y administraba, sobre los cuales ejercía competencia; servicios de carácter educativo, cultural, de transporte, de infraestructura, etc. Con ello se confunde la imposibilidad de hacerlo solo con el abandono de la responsabilidad de garantizar el carácter público de la prestación de estos servicios de infraestructura. Es decir, una cosa es asumir que el Estado no puede financiar solo las grandes infraestructuras de comunicación, y otra, que “como no lo podemos financiar solos, que lo hagan otros”.

¿Cuáles son los desafíos a los que hay que responder? Según lo propuesto por Jordi Borja, podemos sintetizar estos desafíos en, al menos, cinco cuestiones fundamentales:

a) *La necesidad de adaptarse a una base económica local.* Éste es el marco principal de ordenamiento de la actividad económica. Ni los estados nacionales ni las empresas constituyen este marco principal. El Estado, porque está demasiado lejos de los sectores económicos, y las empresas, porque cada vez en mayor medida se vuelven dependientes de su entorno. Por lo tanto, se les exige a los gobiernos locales responsabilidad sobre la competitividad del territorio que está a su cargo.

b) *Garantizar una infraestructura adecuada.* Una infraestructura de comunicaciones, de telecomunicaciones, de accesos a la ciudad, de puertos, de aeropuertos o de conexión con puertos; una infraestructura de carácter económico, de ferias y congresos, Parque Tecnológico, áreas de terciario cualificado o terciario de excelencia, como

se denomina a veces. Es decir, una infraestructura urbana que no es únicamente la deficitaria que en general todos tenemos. Por ello, no sólo ha de ser una buena infraestructura en cuanto a la red de saneamiento, a la trama, al agua potable, a la energía, sino que además tiene que ser suficientemente potente, no solamente para servir a la población residente, sino para servir a las actividades, para que la ciudad tenga funciones de centralidad con respecto al territorio, y de atractivo respecto a la macroregión en la que está inserta, en nuestro caso el Mercosur.

c) *Asegurar la calidad de vida*. Entendida ésta en un sentido universal, es decir, para todos. Esto es particularmente importante para las ciudades latinoamericanas, en las que las carencias en la prestación de servicios esenciales y la degradación, en muchos casos, del medio ambiente urbano, absorben buena parte de las inversiones municipales. Es una condición indispensable que la ciudad sea aceptable como lugar de vida y sea competitiva como centro de actividad económica.

d) *Enfrentar los procesos de desintegración social*. O, dicho de otra manera, proveer a la integración socio-cultural. Uno de los efectos perversos de la globalización es que crea una dinámica que tiende a dividir a la gente de la ciudad, de la provincia, entre incluidos y excluidos. Al gobierno local se le exige que dé una respuesta a esto, porque es el nivel del Estado de Derecho más próximo a la gente.

e) *Organizar la gobernabilidad*. La gobernabilidad es la responsabilidad especial de los gobiernos locales porque son aquéllos que están en contacto directo con la gente y que pueden llevar a cabo una actuación integral en el territorio, no sectorial, como pasa con los ministerios de las provincias o los nacionales. Donde se hace patente la crisis de gobernabilidad y, por lo tanto, donde deben manifestarse las respuestas más inmediatas, es en el ámbito local. Y es donde la actuación integral puede llevarse a cabo porque allí puede articularse la institución política representativa con la sociedad civil, con la gente en general.

## LA CIUDAD INNOVADORA

Como una primera respuesta frente a la amenaza que supone la globalización económica, las ciudades tienden a generar programas y proyectos de carácter físico y territorial, como infraestructuras, equipamientos, etc., que las posicionen competitivamente en el nuevo escenario. Estos proyectos tienen por objeto generar mayores oportunidades de negocios, mejores condiciones de vida a los ciudadanos y mayor atractivo para las inversiones y actividades económicas. Se produce así, en muchas ocasiones, una cierta homogeneidad o reproducción de planificaciones en los proyectos de futuro de nuestras ciudades.

Creo que debemos ir más adelante, plantearnos un salto cualitativo en los planes de futuro de nuestras ciudades. Se trata de completar un concepto distinto de ciudad, complementario a otros, en el que los elementos distintivos de una ciudad se sustentan más en los valores intangibles, en la calidad y capacidades de las personas y en el ambiente social, cultural y educativo, así como en la capacidad de creación e innovación de la misma. Frente a una lógica sustentada en la acumulación de inversiones físicas destinadas a aumentar la competitividad económica del territorio, creo que debemos estimular una lógica basada en el desarrollo del conocimiento, las capacidades individuales y colectivas; en definitiva, en el “saber hacer” de la ciudad.

Sería hoy un error pensar y diseñar el desarrollo futuro de una ciudad exclusivamente desde la óptica de lo físico y lo territorial. Hemos de encontrar los factores de diferenciación, es decir, aquellos elementos singulares que podemos añadir, más allá de la simple reproducción de modelos impuestos. Por lo tanto, se trata de generar una corriente o una tendencia hacia una ciudad que promueva la capacidad, el conocimiento y la aptitud de saber crear. Desarrollar una aptitud positiva frente a la innovación y el conocimiento y una confianza en la capacidad propia para crear valores singulares, en el marco de un escenario casi inevitable, de internacionalización de la economía y de homogeneidad cultural.

Resulta cada vez más evidente que, una vez alcanzado un cierto nivel aceptable de inversiones en infraestructuras y equipamientos, los niveles de competitividad económica en los mercados globales y regionales y el aumento en las oportunidades de bienestar de los ciudadanos, se sustentan en la capacidad de la ciudad para explotar sus potencialidades de diferenciarse a través de la creación y la innovación.

También es cierto que el desarrollo vertiginoso de una sociedad de la información apoyada en la revolución tecnológica de este fin de siglo parece indicar que las oportunidades para generar renta y empleo por parte de las empresas están vinculadas a los servicios de valor agregado, a la capacidad de investigación y desarrollo, a la actitud de innovación permanente; esto es, actividades vinculadas a la formación y al “saber hacer”. La ciudad innovadora es, entonces, aquella que deliberada y planificadamente se propone recorrer un camino de mejora continua, que se desafía a sí misma para lograr una meta tras otra.

Hay cinco perfiles, entre otros, que caracterizan a una ciudad innovadora, según mi criterio:

### **La ciudad educadora: una apuesta al valor del conocimiento**

Ante la amenaza que supone para las ciudades el nuevo escenario global, que no admite demasiadas opciones, es indispensable promover una actitud de transformación basada en el conocimiento, más que una actitud de adaptación y sometimiento a la nueva realidad.

La formación y la educación constituyen las herramientas más importantes, para la transformación de la ciudad. Permiten la creación de una plataforma educativa en la población, transforman la aptitud de los ciudadanos y mejoran la capacidad de asimilación de los impactos del desarrollo económico, a la vez que también actúan como dinamizadoras de actitudes positivas ante los cambios y el progreso.

### **La ciudad de buena gestión**

Es bastante evidente que la globalización exige la disposición de tecnología adecuada para el desarrollo del territorio, la construcción de infraestructuras y la prestación de servicios de calidad. Sin embargo, no es hoy un problema mayor el disponer de las tecnologías adecuadas, más allá del coste que las mismas puedan representar. El problema más importante radica en la capacidad de gestión de esas infraestructuras, de esos servicios y de la ciudad en su conjunto. La buena gestión es, entonces, un factor esencial para potenciar la competitividad del territorio y para mejorar la posición estratégica de la ciudad.

El conocimiento y la innovación aplicadas tanto a la gestión privada como a la gestión pública se constituyen así en un patrimonio indispensable.

### **La ciudad creativa**

Si el conocimiento es una variable esencial en el mundo contemporáneo, es cierto también que el progreso de las ciudades, de sus empresas e instituciones, cada vez más, depende de la capacidad de creación e innovación en un sentido amplio. La creación artística, científica y tecnológica, y el diseño de calidad también son para las ciudades una ventaja comparativa importante.

### **La ciudad tecnológica**

Cualquier enfoque sobre el posicionamiento de las regiones y ciudades ha de revalorizar la importancia de la creación científica y el desarrollo tecnológico como herramientas indispensables para “existir” en el mundo actual.

La incorporación del conocimiento y de la innovación como valores fundamentales, con importancia económica y estratégica creciente, a los procesos productivos industriales, a la producción primaria y también a los servicios cada vez más sofisticados que requieren las sociedades modernas expresa un cambio cualitativo sustancial que debe ser advertido a la hora de pensar y diseñar estrategias de crecimiento y desarrollo de las ciudades.

### **La ciudad con actitud de cambio**

Se trata de generar en la ciudad un ambiente propicio y favorable a los cambios, a la transformación, a la innovación. Un cambio de actitud cultural que genere una predisposición positiva en los sectores públicos y privados de la ciudad y en los ciudadanos.

La creación de un “humus social” que estimule las actitudes a favor de la actividad y se convierta en un ámbito favorable para los nuevos proyectos y las iniciativas de cambio.

Para que estos cambios sean posibles, para que una ciudad pueda insertarse protagónicamente en los nuevos escenarios que nos propone el tercer milenio, no basta con tener las potencialidades indispensables y las oportunidades apropiadas.

Nos falta el actor más importante, el municipio. Sólo una administración municipal que haya comprendido y asumido los desafíos del futuro y que haya sido capaz de transformarse a sí misma, modernizando sus estructuras y sus mecanismos de gestión, está en condiciones de liderar un proceso de transformación de la ciudad.

A continuación, voy a describir sintéticamente las características más significativas del proceso de modernización y descentralización del municipio de Rosario, porque creo que nuestra experiencia puede ser valiosa para otras ciudades y, en todo caso, puede brindar elementos para la comparación y el debate.

## LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: SUS ALCANCES Y CONTENIDOS

A pocos días de asumir el gobierno municipal de Rosario en diciembre de 1995, dimos inicio a un ambicioso proceso de modernización de las estructuras administrativas municipales y sus mecanismos de gestión, que se encuentra en la actualidad en pleno desarrollo. Esta política, prioritaria para nuestra gestión, ha abordado la transformación de una estructura diseñada a fines del siglo pasado, que involucra a 8.500 agentes encargados de garantizar la prestación de los servicios municipales a un millón de ciudadanos que se afincan en una extensión de 180 km<sup>2</sup>.

En este punto, y antes de desarrollar los alcances y los resultados de la estrategia implementada, considero necesario puntualizar nuestra visión del concepto de modernización, término que, de tanto utilizarse, suele a veces quedar vacío de contenido.

¿Qué significa entonces modernizar la estructura municipal? Significa, desde nuestro punto de vista, reemplazar en forma gradual pero sistemática un estilo de funcionamiento del municipio, poco eficaz y ensimismado, por otro eficiente y con mayor vocación de servicio al ciudadano. Supone, asimismo, modernizar la estructura municipal; en definitiva, acercar, simplificar y hacer más transparentes las acciones del municipio y, en consecuencia, ser capaces de percibir y responder las nuevas demandas ciudadanas con servicios más eficientes y con una distribución de recursos más equitativa.

No pensamos que modernizar sea simplemente cambiar máquinas de escribir por ordenadores. Es muy importante que vayamos reemplazando el viejo expediente que recorre escritorios por el archivo que recorre redes informáticas. En eso también estamos trabajando.

Pero la verdadera modernización sólo es posible si a la tecnología digital le agregamos la tecnología de gestión que nos permita, en forma cotidiana y persistente, modificar pautas culturales y rediseñar procesos administrativos, pensando siempre en el gran beneficiario de nuestra actividad: el ciudadano.

## LA NECESIDAD DE MODERNIZAR COMO RESPUESTA A UN DIAGNÓSTICO CLARO

Llegados a este punto, se hace necesario plantear las razones que determinaron la decisión de llevar adelante una política de modernización. El diagnóstico era claro: teníamos en nuestras manos una organización que además de ser antigua, rígida y pesada, se había comenzado a tornar además poco transparente.

El aparato burocrático municipal se nos aparecía como una estructura que durante décadas se había mantenido inmutable. Las transformaciones que en algunas etapas pretendieron imponerse fueron retrotrayéndose a su estado original, como consecuencia del paso del tiempo, el agobio de los funcionarios o la tremenda fuerza de la costumbre administrativa.

Mientras el contexto en que se hallaba inserta esa estructura administrativa no se modificó sustancialmente, el estado municipal, con buenas o mediocres gestiones, siguió ofreciendo su mecánico menú de respuestas a las demandas de la sociedad rosarina.

Pero las extraordinarias transformaciones producidas en el mundo de los servicios al ciudadano en los últimos años, especialmente a nivel de imagen, tecnología informática y comunicaciones, colocó a la anquilosada estructura municipal en el centro de las críticas de los vecinos.

No escaparon a este diagnóstico el resto de las estructuras estatales, pero el nivel municipal, seguramente por su proximidad a los vecinos, estuvo rindiendo un examen más exhaustivo y profundo.

La ciudadanía juzgaba –y aún sigue haciéndolo en algunas áreas– a la mayoría de las dependencias municipales y a sus funcionarios y trabajadores con una mezcla de indignación y escepticismo, considerando a estas estructuras sobredimensionadas, caras y muy poco eficaces en sus actuaciones.

La comparación con la dinámica de las organizaciones del ámbito privado fue inevitable. Y más allá de los diferentes fines u objetivos perseguidos, era evidente que la estructura municipal no había producido las modificaciones estructurales necesarias para adaptarse a nuevos tiempos en los que, lejos de estructuras rígidas, dominan el cambio y la incertidumbre.

Estos nuevos tiempos, nos gusten o no, exigen un nuevo tipo de respuesta a las demandas de nuestros vecinos. Reclaman, en definitiva, generar un nuevo estilo de gestión de los asuntos municipales.

## LOS ALCANCES DE LA ESTRATEGIA MODERNIZADORA

Si tuviéramos que definir en cuatro conceptos el perfil de la estrategia que llevamos adelante para modernizar el estado municipal podríamos decir que es focalizada, gradual, sistemática y consensuada.

Nuestro objetivo final es transformar la estructura burocrática municipal en su totalidad, pero hemos comenzado por aquellas áreas que estratégicamente nos interesan: las de alto impacto en atención al público y las vinculadas a los nuevos proyectos de la gestión.

A partir de este recorte del campo de acción, definimos cinco ejes rectores de nuestra política de modernización:

*Descentralización.* Distribución de cuotas de poder hacia nuevos actores. Ensanchamiento de la base democrática del Gobierno. Cercanía con los vecinos en las acciones cotidianas.

*Participación.* Creación de condiciones que favorezcan la intervención de los vecinos en la planificación, la ejecución y el control de las acciones de gobierno. Posibilidad de priorizar proyectos en conjunto.

*Transparencia.* Información de las acciones de la gestión. Viabilizar el fácil acceso del público a planes y presupuestos.

*Eficiencia.* Hacer cada vez más con lo mismo. Presupuestar por programas. Premiar resultados. Medir y evaluar producciones.

*Capacitación.* Desarrollo y perfeccionamiento de agentes y funcionarios municipales para que combinen cada vez mejor la aplicación de los cuatro ejes anteriores.

Estos cinco parámetros son los componentes básicos de los que se nutren todas las acciones y proyectos de nuestra política de modernización. Sin distinciones de áreas y más allá de la fuerza propia que posee la lógica de funcionamiento de cada una de ellas.

## LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN

El impulso de esta política de modernización ha intentado sostener en todo momento un equilibrio entre la mejora del funcionamiento interno de la estructura municipal y sus producciones externas. Es decir, pretendemos una administración municipal prolija, pero fundamentalmente aspiramos a lograr un instrumento eficiente y eficaz para gestionar políticas públicas transformadoras.

En tal sentido, nos hemos planteado tres objetivos esenciales:

– Prestar una mejor atención al ciudadano. Más democrática, más cercana, más ágil, más precisa y menos costosa.

– Mejorar la calidad de vida de los rosarinos. Disminuir las desigualdades sociales y territoriales. Desarrollar un accionar solidario. Jerarquizar los espacios públicos. Facilitar el acceso a la salud y la cultura.

– Hacer de Rosario una ciudad competitiva. Con posibilidades en un nuevo mundo de interrelaciones. Con proyección estratégica. Con oportunidades y ventajas comparativas en el concierto de ciudades.

Se comprenderá que tales objetivos no podrán plasmarse solamente a partir de una política de modernización aislada. Todo ello está requiriendo de otro conjunto de políticas específicas que le están dando “músculo” a este “esqueleto” que hemos diseñado como contenedor de un nuevo estilo de gobierno de los asuntos ciudadanos.

### *Los instrumentos de la modernización*

Ahora bien, ¿cómo estamos implementando la política de modernización? ¿Con qué recursos e instrumentos?

Nos hemos planteado un trabajo sistemático en tres niveles diferentes, abordando en primer término aquellas áreas que más arriba se enumeran como estratégicas:

- Transformación del soporte físico de la administración.
- Transformación del soporte tecnológico de la administración.
- Transformación de las pautas culturales de agentes y funcionarios.

### *Transformación del soporte físico de la administración*

Se ha puesto especial atención en la modificación del ambiente laboral, con el objetivo de generar adecuadas condiciones de trabajo a agentes y funcionarios y mostrar una nueva imagen de la organización municipal al ciudadano. Se trabajó así en la idea de darle una mejor funcionalidad a las oficinas, generar agradables lugares de espera, nuevos colores, mobiliarios, etc. En el mismo sentido, se incidió en la indumentaria y la identificación de agentes y funcionarios, persiguiendo brindar un contacto más personalizado y cálido a los ciudadanos.

En las áreas operativas se produjo una importante renovación de vehículos, maquinarias y herramientas, así como también instrumental de precisión en aquellas áreas que así lo requerían.

Seguramente, se coincidirá en que estos aspectos no son los más importantes en una política de modernización. Pero es innegable que son acciones que marcan una actitud de cambio y predisponen positivamente a las poblaciones involucradas en el proceso para los pasos futuros más trascendentes.

### *Transformación del soporte tecnológico de la administración*

En íntima relación con el eje anterior, hemos efectuado en los últimos dos años una importante inversión en la informatización de la administración municipal, tanto a nivel de hardware como de software.

Además de la adquisición de sistemas utilitarios, se han desarrollado importantes sistemas específicos para el funcionamiento municipal, y se ha hecho especial hincapié en el desarrollo de sistemas de atención al usuario y gestión de turnos. Se renovó en su totalidad el sistema telefónico del municipio y se comunicó digitalmente voz y datos a los distintos edificios municipales, muchos de los cuales, distan a varios kilómetros del Palacio Municipal.

Considero importante aportar algunos datos para que se pueda valorar la importancia del cambio operado:

	1995	final 1997
Personal capacitado en informática	20	900
Ordenadores personales y terminales (estimado) autónomos y en red	100	850
Reparticiones en red	1	60
Lugares físicos distintos conectados en red	1	30
Puestos de trabajo en red	30	500
Servidores en red	2	15
Personal municipal en red	60	750
Sistemas implementados (grandes y pequeños)		25
Sistemas en red	1	20

De la mano de este desarrollo informático, y como una condición indispensable para llevar adelante el proceso de descentralización municipal, se efectuó un detallado análisis de todos los trámites y procedimientos municipales, a efectos de informatizarlos, haciéndolos más sencillos, transparentes y ágiles para los vecinos.

### *Transformación de las pautas culturales de agentes y funcionarios*

Habíamos destacado más arriba la importancia que han adquirido en los procesos de modernización las tecnologías informáticas y de comunicaciones. Pero también habíamos afirmado que estos procesos debían estar ligados a cambios culturales en la organización para poder arribar a buen puerto.

En el marco de esta estrategia focalizada, gradual y consensuada que marca nuestra gestión, hemos jerarquizado el desarrollo de recursos humanos en aquellas áreas que están siendo objeto de modernización.

A través de un Convenio de Cooperación con el Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia (organismo encargado de la capacitación de agentes municipales en ese país) se han diseñado los dispositivos necesarios para cada una de las etapas de la capacitación.

En la mayoría de los casos, los dispositivos de capacitación abordan tres aspectos bien definidos:

- Capacitación en atención al usuario, personalizada y telefónica.
- Capacitación específica para el puesto.
- Capacitación informática.

Según del dispositivo que se trate, el equipo puede planificar la capacitación en coordinación con distintas organizaciones especializadas en la temática, las cuales proveen los recursos humanos y materiales necesarios para cada caso.

Desde el inicio de la gestión hasta la actualidad, casi 1.300 agentes municipales recibieron la capacitación informática básica (uso de los procesadores de texto, hojas de cálculo y navegadores adoptados por la gestión).

En lo que respecta a la capacitación para la atención personalizada del ciudadano, la han recibido unos 300 agentes que trabajan en contacto con el público, y cerca de 2.000 han recibido algún otro tipo de capacitación específica para su puesto de trabajo.

## NOTAS FINALES

El desarrollo de la política de modernización no es lineal. Encuentra a su paso obstáculos, resistencias y escepticismo. El único remedio que hemos encontrado para superar estos males es la decisión política de persistir en el intento.

Más allá de ello, el proceso nos está permitiendo, y nos permitirá mucho más con su avance, el replanteamiento de la relación entre los funcionarios y agentes municipales y los vecinos de Rosario.

Estamos tratando de revertir una tradición negativa respecto de la predisposición para atender a los vecinos en las dependencias municipales. Necesitamos “airear” el estilo de respuesta que hasta hace poco tiempo se le ha estado dando al ciudadano. No debe existir mayor prioridad para un agente o un funcionario del municipio que atender del mejor modo posible los requerimientos de un vecino.

Ésta es también una forma de democratizar la gestión y legitimar los cambios. La modernización debe ser, en este sentido, un fabuloso instrumento para luchar de lleno contra la cultura del “tabique y el entrepiso” en las dependencias municipales.

Ése es nuestro camino, convencidos de que la transformación de la estructura municipal es el punto de partida para la transformación de la ciudad.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Debate: ciudad e innovación tecnológica.

# Debate: ciudad e innovación tecnológica

**Mario Rosales**

*Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, Chile*

En dos ponencias anteriores se afirmó que las ciudades actuales, para poder insertarse en el mundo global, tenían que ser progresivamente más competitivas. Y se dijo que este hecho es inevitable y que conlleva un conjunto de complejidades. Se habló de lo virtual y de lo real, de los sensores, etc. Implícitamente estaba claro que, en la competición para encontrar el “nicho” adecuado, hay ciudades que no lo consiguen. Pero, a su vez, dentro de las ciudades que lo logran hay una población diferenciada: los que están “arriba” y los que están “abajo”, esto es, los marginados. Y, además, existen en medio dos sectores, uno de los cuales evolucionará hacia arriba y otro hacia abajo; es decir, unos podrán llegar a ser “ciudadanos del mundo” y otros, necesariamente, se convertirán en marginados. Pero, si esto es así, creo que se trata de una visión de la globalización desde el peor punto de vista. Es decir, es una globalización excluyente, donde el proceso de desigualdad y de iniquidad ya no es nacional, sino planetario. Y lo que más me preocupa es que, en este contexto, veo a un mundo de ciudadanos del mundo –un grupo muy reducido– rodeado por otros que no son ciudadanos, que están en el mundo pero en una situación de marginación. Y esta lógica no se sostiene a sí misma, porque es la lógica del encierro. Es la de algunas ciudades latinoamericanas, por ejemplo, donde los sectores “modernos” tienen que vivir llenos de guardias, de fronteras, de controles, etc., porque si no son invadidos por los marginados. En un mundo globalizado esta situación también puede producirse; este es el gran reto: evitar que eso ocurra. Por este motivo, creo que tenemos que incidir con insistencia en las políticas públicas; hemos de ser capaces de construir políticas públicas urbanas, pero también de región, de Estado y del mundo.

El objetivo que han de tener las políticas públicas no es el de empujar el carro hacia lo inevitable para estar en la punta, sino encontrar la manera de evitar estas polarizaciones. Creo que la discusión no tiene que ir sobre cómo llegamos a la punta, sino más bien en encontrar qué hacemos con aquellos otros que no están en esa punta.

En Chile se dice que la única ciudad competitiva internacionalmente es Santiago. Pero, Santiago precisamente tiene 5 de los 15 millones de habitantes del país, y todavía dispone de dimensiones económicas, sociales y tecnológicas muy pequeñas. En el fondo esta afirmación de presunta competitividad es un llamamiento a una concentración todavía mayor del país en un espacio muy reducido, para excluir al resto de la población. Uno de los problemas que tenemos en Chile para sostener la democracia, con todas las imperfecciones que ustedes saben, consiste justamente en cómo reducir la desigualdad, no en cómo incrementarla.

### **Manuel de Forn**

*Director de GFE Associats. Barcelona, España*

Respecto al tema de la crisis de la democracia representativa, hay dos cuestiones que quisiera destacar. En primer lugar, quizás no se me ha entendido bien cuando hablaba de los sectores intermedios, el que está por el sistema, y el que está por su modificación. No he hecho ninguna afirmación ideológica respecto a que unos vayan a integrarse por arriba y otros por abajo. El pequeño empresario local, que probablemente sea ideológicamente de derechas, tiene muchas veces las mismas posibilidades de caer en la marginación que el trabajador industrial sin formación. Es decir, no es un tema de derechas o de izquierdas; y lo repito para que no se interprete que yo afirmaba que la derecha se podía incorporar al sistema y la izquierda no.

En segundo lugar, quiero subrayar que las políticas locales, precisamente, deben asumir funciones de redistribución y equilibrio social, sobre todo en la medida en que los municipios son el eje de conexión entre lo global y lo local, ya que el papel redistribuidor básico fundamental del Estado, además del de represor, va a desaparecer. En el momento en que se hacen políticas únicas y se pone de moda el “adelgazamiento” del Estado, los márgenes que éstos tienen para actuar como elemento redistribuidor prácticamente desaparecen, al menos en Europa. Y en el cono sur americano también van a desaparecer. En esta zona, las políticas locales van a ser las únicas capaces de gestionar, y tendrán que asumir forzosamente las funciones de redistribución y de equilibrio social que ahora están repartidas entre los distintos niveles de la administración.

Para que esto ocurra, tiene que fortalecerse el gobierno local. Y ¿cómo puede hacerse? El gobierno local, si quiere ejercer esta función de redistribución que antes no tenía, ha de adquirir el carácter de función política del Estado. Ahora bien, en la medida en que se mezcla la política con acciones físicas, como recoger basuras, se da con un entramado muy complejo, porque las personas con capacidad de entender el proceso de recoger basuras, o las capaces de comprender la importancia de un aeropuerto, tienen mucho más peso específico que las que no son capaces de entender el territorio como una función estratégica, al margen de la competitividad o no. Por tanto, es importante conseguir un refuerzo de la misión estratégica territorial, pero en este punto nos encontramos con problemas. Por ejemplo, el presupuesto participativo o urbanismo participativo, como modas que se han impuesto en algunos municipios de América Latina, tienen sus limitaciones: si se llevan hasta el final, no puedes hacer política de ciudad porque la visión de los que participan está muy ligada a la inmediatez. Y, si no se completan, la participación es ambigua, porque se discute lo más global o de mayor alcance entre los que mandan, y sólo lo más pequeño o de menor alcance se deja para la participación. Lo mismo pasa con la descentralización: sólo el 1% del presupuesto se dedica a ella y, por lo tanto, será participativo, y el 80% o 90% se destina a nivel global.

Cada ciudad ha de situarse en un territorio de cooperación, como las grandes empresas, que compiten entre ellas para conseguir mayor mercado pero, al mismo tiempo, cooperan a través del apoyo a la diversidad al objeto de compartir ingenieros o investigadores. Por otro lado, quiero subrayar que el objetivo de ser “ciudad mundial” no tiene por qué ser fundamental, ya que puede aspirarse a conseguir una ciudad con una visión estratégica clara que no tenga esa pretensión. Todo depende de los objetivos; si Barcelona, por ejemplo quiere ser, en estos momentos, una ciudad de “conocimiento” (la ciudad condal presenta en pocos días su plan estratégico de cultura), está optando por ubicarse en el sistema global, pero no por ser ciudad global, quizás porque pensamos que Barcelona nunca lo será.

Por tanto, los problemas de democracia están aquí. Actualmente quien está tomando decisiones de verdad por encima de las políticas municipales son los que tienen visión estratégica, sean agentes privados o bien públicos. Cuando estamos elaborando un plan estratégico, lo primero que pedimos es que haya un pacto de candidatos con el alcalde o intendente que asegure que el plan estratégico va a quedar al margen de sus posiciones políticas. Ya que estamos hablando de un proyecto de ciudad, los candidatos han de ponerse de acuerdo y, aunque éstos sean cinco, todos tienen que comprometerse con el contenido del plan estratégico.

Como las soluciones son complejas en un mundo complejo, los ciudadanos tienen muy pocas posibilidades, a veces, de entenderlas y, por tanto, pueden no encontrar sentido a una decisión política (el sentido de su acción), sobre todo a nivel municipal. Es entonces cuando afirman que los políticos son todos iguales entre ellos, ya que finalmente terminan haciendo las mismas políticas. Cualquier proceso tiene,

sobre todo si hablamos de administración pública y administración local, el 95% del presupuesto completamente fijado y no pueden establecerse nuevas políticas con él; y el 5% restante corresponde a una política estratégica. Y, precisamente, esta diferenciación estratégica es lo que no ve el ciudadano de a pie. Y aquí es donde aparece el conflicto más fuerte. Si no se refuerzan los municipios, si no se les dota de carácter político, y no se asume que los procesos de redistribución, de equilibrio social, se harán a través de los municipios (como mínimo en los próximos años, hasta que pase la moda pendular y los estados vuelvan a ser fuertes); si no se hace todo eso, es muy difícil el gobierno.

### **Tania Fisher**

*Escola d'Administraçao, Universidade Federal de Bahia, Brasil.*

Se ha hablado del modelo Barcelona y de la exportación de su propio desarrollo. Y si hubiese alguien que hablara de Atlanta, por ejemplo, ciertamente lo haría desde otra lógica; si lo hiciera de París ésta sería un poco distinta; y si otro hablara de Luanda, ésta sería aún más diferente, ya que ahí existe un plan estratégico en medio de una guerra civil.

Con esto sólo quiero constatar que hay distintos modelos en el mundo. Barcelona ha sabido hacer un buen marketing de su plan. En América Latina, como en Barcelona, ahora también se trabaja con la complejidad. Cuando Manuel de Forn distingue cuatro categorías de la población de una ciudad, me acuerdo de El Salvador, donde se puede distribuir de otra forma: tres épocas distintas que conviven en la misma ciudad, que es en sí misma una organización altamente compleja. Allí existen “organizaciones premodernas”: las de los marginados y también las de los negros, que son organizaciones tribales de *candomblé*. Por su parte, existe una organización moderna de la industria petroquímica, la cual se está transformando y está siendo vendida al capital transnacional, ya que el Gobierno se retira. Estas industrias están en proceso adquisitivo y de fusión muy rápido, así como de transformación de su proceso productivo. Y hay, por último, lo que podría llamarse la “organización posmoderna”, que es exactamente la que trabaja con el nuevo eje de desarrollo: la cultura.

Pero, en relación a los planes de América Latina, y quizás del resto del mundo, la cuestión que me planteo es la siguiente: siempre se sabe cómo y cuándo se empiezan, pero no a dónde vamos a llegar. La experiencia nos indica esto. En una estrategia que está dentro de una complejidad tan grande, su éxito y su fracaso son interrogantes. Ante esto, ¿cuánto control se puede tener en una situación como ésta?

## **Manuel de Forn**

*Director de GFE Associats. Barcelona, España*

El objetivo del plan estratégico es que éste muera. Es decir, su objetivo es crear conciencia de ciudad, pensamiento estratégico, capacidad de gestión estratégica y, sobre todo, establecer condiciones para analizar un modelo de ciudad y ver si este modelo se está consiguiendo. Los planes estratégicos están pensados para actuar, y su objetivo no es el de verse cumplidos, sino que se transforme la ciudad en función de lo que se ha definido previamente. Pero subrayo que lo más importante para mí es la creación de conciencia estratégica. Tania Fisher acaba de mencionar el marketing de Barcelona sobre el plan. Yo añado que éste no sólo lo hace el Ayuntamiento o los que hemos sido protagonistas en su diseño, sino también otros agentes sociales –como los miembros de la Cámara de Comercio o de los sindicatos, entre otros– que durante los Juegos Olímpicos de 1992, por ejemplo, dieron a los periodistas económicos una misma imagen de la ciudad. El primer comentario que hacían era: “sí que han enseñado bien a los agentes económicos y sociales, porque todos nos venden la misma “historia” de Barcelona”. Éste es el objetivo del plan: quizás nos hundamos todos, pero al menos nos hundiremos en un camino común y concertado. Éste es un poco para mí el éxito o el fracaso del plan. El objetivo fundamental es que todos los ciudadanos vean la ciudad como “su” ciudad, no como un elemento para abusar de ella.

De los planes estratégicos de América Latina que conozco más, el modelo de Río es quizás el más exitoso, porque la ciudad ha dado un salto cualitativo. Río de Janeiro era una ciudad que, debido al miedo a la inseguridad, estaba inmersa en una crisis profunda de sentido. Hoy, vuelve a ser una ciudad que confía en sí misma. Para mí el gran éxito del plan es la recuperación de la confianza en su ciudad de los ciudadanos. Con esto se pagan los costes del plan, y estoy hablando en términos político-técnicos, no de resultados objetivos.

## **Jorge Salinas**

*Consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*

Retomando la ponencia de Miguel Lifschitz, pienso que estamos hablando de dos mundos diferentes. En primer lugar, como Miguel señala, existen los municipios avanzados donde gran parte de los objetivos que se quieren alcanzar se cumplen (como resolver los problemas administrativos, el ordenamiento, tratar de crear un entorno que facilite la iniciativa privada, etc.), un mundo donde realmente la tecnología es el desa-

fío de hoy, y donde el hoy ni siquiera es el mañana sino que está incorporándose permanentemente. Pero también, al mismo tiempo que existe todo esto, nos encontramos con la otra gran parte del mundo, con los municipios rurales, con ciudades que no tienen claro si lo son o no lo son, hacia dónde van, etc. Y aquí me animo a añadir algo que señaló Mario Rosales en su intervención que me parece muy preciso, y es que más que hablar de ciudades nosotros deberíamos hablar de territorios, ello responde a que el desafío que tenemos es imaginar cómo vamos a enfrentar la solución de sus problemas en un contexto donde el municipio, como un actor más y, fundamentalmente, como un actor protagonista, tiene ciertas responsabilidades en este contenido.

Planteo esto, quizás, para mostrar, desde mí punto de vista, algunas diferencias con el planteamiento de Manuel de Forn. Él mencionaba la ciudad y la identificaba como un escenario para el encuentro de lo global y lo local. Yo prefiero hablar más de los territorios y de los pequeños municipios; no tanto del mundo de lo global y lo local, sino de un mundo algo más cercano: la región, la provincia, el distrito, donde el ciudadano común y corriente tiene demandas que muchas veces, como no puede resolverlas el municipio, llama a la puerta del administrador, del prefecto, del intendente. Y, como ellos tampoco se las pueden resolver, el ciudadano los deja de lado y termina estableciendo un *lobby* ante los parlamentarios y los senadores, o buscando una entrevista con el mismo Presidente de la República.

Cosas como ésas son parte de nuestro quehacer diario, y creo que también tienen relación con el tema de la innovación. Porque creo que lo tecnológico no necesariamente se reduce a la cuestión del producto. Si nosotros, en Sudamérica, buscamos “nichos” de mercado, tenemos que ser competitivos, y la competitividad pasa necesariamente por ser más productivos y capaces de rivalizar a partir de las reglas de juego que impone el mundo moderno. Pero, hoy en día, pocos son los dueños de la tecnología punta. Pero, además, hay otra cuestión que vale la pena mencionar: las tecnologías, las que se fabrican en el Norte, no necesariamente se ajustan a lo que nosotros podemos estar demandando. Y eso lo vemos en innumerables experiencias. Así, al igual que Manuel de Forn hace una clasificación de los actores de la ciudad, creo que podríamos imaginar una planificación de actores en los distritos o municipios pequeños. Y ya que todos estamos mayoritariamente afectados por la pobreza o la exclusión, es importante tener en cuenta el hecho de ajustar las necesidades tecnológicas a las situaciones peculiares de cada región. En este sentido, a los pequeños productores seguramente les bastará la utilización de una tecnología elemental primaria, básica, como ha pasado en gran parte de la sierra del Perú: la tecnología de optimización de semillas, fertilizantes o, simplemente, la mejor administración y utilización del riego han disparado los niveles de productividad. Así, sucesivamente, podríamos ir clasificando otro tipo de actores productivos que requieren diferentes modalidades de acceso a la tecnología.

Por otro lado, se ha mencionado una cosa interesante, y es el hecho que tenemos que construir políticas públicas locales. Efectivamente, creo que éste es el gran desafío, ya que no podemos seguir apostando por un modelo centralista, por un modelo económico que, definitivamente, no contempla ni el territorio, ni el municipio, ni los actores, ni lo que no son los grandes espacios de inserción en el mercado mundial. Pero, ¿cómo pueden construirse estas políticas públicas? A diferencia del caso de los actores en las ciudades, ¿qué pasa con los otros actores, para quienes el modelo de territorio es totalmente diferente? A la vista de la experiencia de Barcelona, hago una pregunta a Manuel de Forn: ¿cómo postulas esos puentes de acercamiento, ya sean conceptuales o instrumentales?

### **Manuel de Forn**

*Director de GFE Associats. Barcelona, España*

El gran problema de las políticas es el enlace entre lo global y lo local. Se han de realizar políticas locales, pero éstas han de ser activas. Voy a poner un ejemplo sobre la pequeña y mediana empresa. Este tipo de empresa, en un mundo tan competitivo como el de hoy, no puede tener capacidad de aprendizaje, ya que esta capacidad no es lo suficientemente barata. Por lo tanto, si el territorio no se la proporciona, es decir, no le da sistemas de ayuda a la exportación, sistemas tecnológicos, redes de información, sistemas de gestión contable, etc., difícilmente podrá sobrevivir.

Admitiendo el discurso del “adelgazamiento” del Estado, porque está de moda y no nos lo va a quitar nadie, hemos de intentar asegurar que una parte de esta disminución de competencias pase a la capacidad de movilización que pueda hacer el propio municipio. La función de redistribución pasa porque el municipio, por más pequeño que sea, dé la capacidad de inteligencia a los actores elementales o a las pequeñas empresas, que son los que van a aguantar todo el sistema. Si el municipio no la proporciona, es que la cosa no va bien. Si el municipio se organiza un poco, puede conseguirse un sistema mixto de financiación pública. De hecho, el municipio actúa como una multinacional de su territorio, ya que si no ofrece estos servicios y aprendizajes, no puede funcionar. Y esto pasa a todos los niveles. Por lo tanto, creo que no se ha de tener miedo a destinar una parte pequeña, la sobrante precisamente, a la creación de sistemas de distribución de aprendizaje y valor añadido. Si no se hace esto, si desde el municipio no se llevan a cabo estas políticas, difícilmente se podrán resolver los problemas elementales. Y ésta es la estrategia del municipio: ayudar a diversificar la producción, a buscar otras fórmulas, y crear, además, una mínima aportación para intentar completar el *cluster* de producción más elemental (sistemas de embalaje, etc.) e, incluso,

montar un pequeño sistema de distribución que permita llegar más fácilmente a los mercados, aunque todo ello suponga asumir un riesgo.

### **Venancio Gutiérrez**

*Oficial Mayor del Ayuntamiento de Málaga, España*

Pienso que las realidades españolas y las de algunos lugares de América Central son muy distintas. No podemos empezar a hablar de planificación estratégica en los pequeños municipios centroamericanos sin potenciar primero el poder local y ordenar la propia casa, es decir, que los servicios gestionen bien las propias competencias. España pasó por este trance: no teníamos ninguna capacidad de gestión de nuestros propios servicios, sólo cuando fuimos montando nuestras propias estructuras, potenciando el poder local, ganamos capacidad de gestión. Pero, tal como decía Catalina Victory en su ponencia, tenemos que tener en cuenta otros aspectos como las asociaciones de municipios —estas federaciones importantísimas, con fórmulas asociativas, mancomunidades, consorcios, etc.—, que son las que aglutinan los recursos que existen sin incrementar la burocracia. Y otro punto importante es el establecimiento de la profesionalización de la administración, ya que justamente se tiene que evitar lo que ya hemos estado apuntando, que cada vez que hay un cambio de cargos políticos se paralice todo (en España estos cambios conllevan algunas alteraciones en la administración, pero no son tan fuertes como en Sudamérica). Lo primero que ha de hacer el municipio es potenciarse, reafirmarse frente al poder estatal y, por supuesto, tener más recursos. En este sentido, un tema importante es el del impuesto sobre los bienes inmuebles que, precisamente, está en el centro de una polémica en toda centroamérica.

El proceso español es muy interesante; ahora mismo llevamos 20 años de ayuntamiento democrático. A lo largo de estas dos décadas que ahora se cumplen hemos cometido muchos errores, pero tenemos experiencias que pueden ser exportadas. Basta ver los municipios en 1972, 1973 o 1974, cuando eran meros delegados del poder central. Los alcaldes los nombraba el Gobernador y en Barcelona, por ejemplo, el Jefe del Estado directamente. Ello era prueba de que eran simples sucursales estatales. En aquel momento también se decía que los municipios no tenían capacidad para autogestionarse, que no tenían preparación.

Actualmente, tampoco en España todos los municipios están al mismo nivel; aquí hay municipios con medios técnicos muy escasos, con una administración que es un desastre: no cumplen las leyes, dan licencias de urbanismo sin respetar la legalidad, etc. De hecho, aquí estamos analizando modelos o experiencias que han funcionado, o municipios como Barcelona, por ejemplo, que tienen una capacidad técnica increíble.

## **Giancarla de Quiroga**

*Directora del Dept. de Relaciones Internacionales  
de la Municipalidad de Cochamba, Bolivia*

Querría decir en primer lugar que me han impactado mucho las palabras de Mario Rosales, porque sí coincido con él en que cuando se habla de ciudades innovadoras se está acentuando la brecha entre sectores de la ciudad. Para mí la ciudad innovadora, en el fondo, no es tanto la que tiene la tecnología a su alcance, sino la que pueda desarrollar políticas sociales para generar empleo e ingreso, así como la que puede eliminar los cinturones de pobreza y puede buscar ese equilibrio que hace que la ciudad sea segura, más segura que otra donde los contrastes son más evidentes.

Yo no conozco la legislación en otros países pero, por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades en Bolivia no le asigna al municipio (aunque va a promulgarse otra muy pronto en el curso de los próximos meses) la responsabilidad de generar empleo. Pero en vista de que el Estado no ha cumplido con ese cometido, los municipios se ven obligados a asumir unas competencias que ni siquiera están legisladas. Yo creo que una ciudad innovadora es aquella que puede, con imaginación, crear empleo, disminuir los índices de pobreza y mejorar la calidad de vida de los sectores que no tienen acceso a los programas informáticos, a una serie de elementos e instrumentos, pero que sí tienen su derecho a tener una mejor calidad de vida.

La innovación no consiste en tener grandes medios tecnológicos, sino en descubrir la manera –no sé si la receta, la fórmula o el pensar en la utopía– de reducir la pobreza.

## **Miguel Lifschitz**

*Secretario General de la Municipalidad de Rosario, Argentina*

Creo que un tema fundamental es saber cómo articular el desarrollo económico con el social y la sustentabilidad ambiental. Lograr este equilibrio en nuestros territorios y nuestras ciudades es hoy la preocupación principal de quienes tenemos alguna responsabilidad en el gobierno local. Y no es una tarea nada sencilla, por cierto, porque evidentemente un municipio tiene herramientas muy limitadas, muy acotadas, para incidir sobre una realidad que, como analizábamos antes, es una realidad macroeconómica que incide en cada uno de nuestros territorios.

Pero, sin ninguna duda, creo que es en el ámbito de la ciudad el único posible donde se pueden hacer converger estos tres aspectos del desarrollo: el económico, el

social y el ambiental. Evidentemente, el ámbito estatal se ha demostrado incapaz de lograr esta articulación, de promover políticas que generen el desarrollo económico local, porque está muy alejado de la realidad de cada uno de los territorios, y su nivel de actuación se reduce, en general, a las políticas de tipo monetario y macroeconómico. En general, el Estado ha mostrado su incapacidad para desarrollar políticas sociales, y cuando lo hace es despilfarrando recursos y con muy escasos resultados.

Creo que el ámbito de las ciudades, el de las regiones, es el único posible donde se pueden hacer coincidir estas tres vertientes del desarrollo. Si se quiere un ejemplo valioso de ciudades latinoamericanas, creo que Río de Janeiro es uno muy bueno. No tanto por los proyectos que se han conseguido o las obras que se han concretado sino, fundamentalmente, por esa actitud de articular los esfuerzos de los sectores públicos, sociales y privados en función de un objetivo común de ciudad al objeto de tratar de aprovechar al máximo las potencialidades que se le presentan. En el caso de Barcelona, por supuesto que sus posibilidades y recursos son muy distintos de los de cualquier otra ciudad de Argentina, Chile o Perú, pero cada uno de nosotros podemos encontrar en nuestro territorio aquéllo que nos permita lograr nuestra propia receta de desarrollo.

### **Catalina Victory**

*Abogada y experta en desarrollo local. España*

Creo que hay un elemento muy importante que hay que tener en cuenta: el acceso a la innovación y a la tecnología. Todas las políticas públicas locales a nivel internacional tienen la necesidad de asumirlo como un reto y una obligación. Esto, para mí, es de alguna manera sinónimo de democratización. Existe una innovación que hay que trasladar a nuestro territorio. Y creo que es así por muchas razones. De alguna manera, cuando estamos hablando del municipio ya estamos incorporando un elemento que antes, en los años ochenta, no lo teníamos en cuenta, y no sólo en América Latina, sino también aquí, que es el de la creación de riqueza en nuestro territorio. En Barcelona tampoco hablábamos, en los ochenta, de estrategias territoriales de desarrollo. Lo hacíamos de iniciativas locales de ocupación, de promoción empresarial, porque teníamos muchos problemas por la cuestión del desempleo y queríamos ofrecer respuestas. Con el tiempo y la experiencia, empezamos a decir que había que establecer estrategias territoriales de desarrollo. Entonces incorporamos el tema tecnológico, ya que cada vez el acceso a las tecnologías estaba en menos manos. Nos propusimos acceder a los medios técnicos con la finalidad de democratizarlos. Es decir, los avances de la humanidad no

podían sólo encontrarse en manos de pequeños clanes o pocas familias, sino que las políticas públicas locales tenían que trasladarlos a cada uno de los niveles y de acuerdo con sus realidades o sus escenarios.

### **Alicia Ziccardi**

*Instituto de Investigaciones Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM)*

Creo que en un seminario como éste sería muy importante que se pusieran sobre la mesa no solamente los éxitos de las experiencias, sino también los obstáculos y las limitaciones que han existido para poder llegar donde se ha llegado. Justamente en México siempre decimos: “tenemos que mirar a España”. Porque ahora nos encontramos en un proceso de transición democrática después de 70 años de partido único. Y realmente tenemos muchísimas dificultades. Y entre ellas está el tema de fortalecer a los gobiernos locales, donde precisamente se inició la democratización del país, porque los primeros espacios que se abrieron los partidos de la oposición fueron los municipios. Así, los municipios son un laboratorio de democratización política muy importante y las dificultades que nos encontramos para poder avanzar son tremendas. En todos estos años, la oposición ha conseguido gobernar sobre más de 40 millones de mexicanos, disputándole al PRI su tradicional hegemonía.

Creo que, debido a las dificultades que hay en la gestión misma de lo municipal, lo más dificultoso es la consolidación de esa experiencia. Para nosotros es muy importante poder detectar las carencias, ya que no hemos conseguido fortalecer la debilidad municipal. Aunque, cuando nos vienen con el argumento de que “no se puede traspasar funciones a los municipios”, siempre decimos que los municipios sí pueden asumir esas funciones. Hemos logrado que se hiciera una descentralización “de arriba hacia abajo” sobre algunos servicios públicos como la educación, la salud, etc. Pero la descentralización de los recursos fiscales aún es realmente mínima. Seguimos teniendo una estructura de distribución de las participaciones del 4% al 5% para los municipios, el 20% para el Estado y el 80% para la Federación. Con estos porcentajes es muy difícil reforzar nuestra gestión.

Y también tenemos una dificultad social de articulación de intereses. Yo le diría a Manuel de Forn que nos cuesta muchísimo entender esto que dice de que la riqueza hoy no es poseer sino acceder. Nosotros realmente creemos que, justamente, sólo acceden a la innovación tecnológica aquellos que poseen, ya que todavía no hemos dado ese salto, a partir del cual se parte de una situación de igualdad social que permita que haya pre-

cisamente una situación de igualdad de oportunidades para que todos puedan acceder. La desigualdad es algo constitutivo en nuestras ciudades y hay que romperla primero de alguna forma. Por eso me gustaría saber qué es lo que hicieron para llegar donde están.

### **Mario Rosales**

*Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades. Chile*

En primer lugar, quiero añadir un pedacito más de polémica. No estoy de acuerdo, y no sé si eso es lo que quiso decir Manuel de Forn, con aquello de que los técnicos, los que hemos estudiado, los que estamos más “en la punta”, tenemos la visión estratégica; y la gente corriente se queda a medio camino y, por lo tanto, no les podemos hacer consultas, ofrecerles planes participativos, porque corremos el riesgo de no ir a ninguna parte. Yo creo más bien en la existencia de una dinámica o una espiral en la que los técnicos hacen su parte y la gente da su opinión. Y, probablemente, la gente la dará a corto plazo y los técnicos a largo plazo, en una interacción en la que sea perfectamente posible construir una síntesis. Por ahí creo que, además, estamos más cerca de la democracia, que es la otra cuestión que a mí me preocupa. Porque, y ahí estoy absolutamente de acuerdo con Manuel de Forn, para mí un plan solamente tiene valor en la medida que involucra y está dentro de la mente de la gente. Es el momento en el que se produce una interacción en la que los técnicos tenemos un rol y los políticos otro, pero los ciudadanos también lo tienen y tendríamos que intentar que siempre fuera lo más importante posible. Con ello lograríamos reducir la barrera entre los que saben mucho y los que supuestamente tienen menos información. Además, creo sinceramente que la gente (y esto es cuestión de creer en la democracia) aunque sea por intuición, sabe bastante más de lo que uno cree que sabe.

Por otro lado, retiro lo que dije antes del Norte y del Sur. La verdad es que también me parece una exageración y una dicotomía. Porque la verdad es que en este mundo de ciudades que compiten, tanto en los países del Norte como en los del Sur, hay algunas que emergen y otras que entran en crisis. Es decir, en el mundo desarrollado también hay zonas que entran en crisis. Porque si hablamos de competencia, siempre hay algunos que ganan y otros que pierden, unos que emergen y otros que se estancan.

Es en este punto donde tenemos que enfatizar el rol de los otros niveles del Estado, porque es cierto que los municipios deben jugar un rol muy importante, pero ¿qué pasa allí donde éstos no tienen fuerza para corregir ni liderar? Tiene que existir el principio de subsidiaridad que Venancio Gutiérrez mencionaba, tiene que haber otro nivel del Estado que vaya en apoyo de los territorios en crisis, y éste debe ser o el Gobierno o la

unión de los gobiernos, como el caso de la Unión Europea. Es decir, hay que fortalecer lo local ahora, pero lo local por sí solo no puede corregir los procesos de desarrollo allí donde entran en crisis; y es aquí donde entra el principio de subsidiaridad y la cadena de instituciones públicas.

### **Jimmy Pedreros**

*Alcalde de Pastos, Colombia*

Se puede decir que hemos avanzado, ya que en muchos años nunca se había logrado como ahora formar un tejido social respecto la cultura de la planificación. Quiero rescatar el sentimiento de la planificación estratégica, sobre todo respecto a su función como referente. Es decir, los estudiosos, los analistas, tienen la ventaja de estar en un nivel muy alto, pero viven en un mundo de espejos donde siempre buscan pararse frente a alguien para decirle lo grandes, chicos, diferentes o parecidos que somos. Pero a nivel de base se ha ido tejiendo ese sentimiento de pertenencia, que podemos llamar “planificación estratégica” o, simplemente, “participación”.

Por otro lado, me preocupa otro factor que ya ha planteado Mario Rosales; se trata de que la municipalidad no es el único actor ni ente que tiene un papel a desempeñar. Es decir, en Colombia, por ejemplo, la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares, los parasubversivos, todos ellos han complicado la búsqueda de un norte, de una motivación. Y, si no se encuentra una expectativa, todos los escenarios pueden ser caóticos. En ese país existe un proceso de participación, pero ésta no es la oficial. Los colombianos hemos aprendido a estafar a los españoles, a los “gringos”, a todo el mundo, esto es, hemos aprendido a conspirar. Así, conspirar contra el Estado ya no supone hacerlo desde las armas. Hemos aprendido, en ese juego de conspirar, que la participación de la gente es el equivalente reflejado de lo que los intelectuales llaman “alternativas”, “fórmulas”, “escenarios”, “modelos” o “propuestas”. En este panorama, y con la reacción negativa del Gobierno colombiano, que además vive una crisis y asume una presión para regular la inestabilidad económica con mucha fortaleza política internacional, se han generado una serie de alternativas. Por primera vez en nuestro país, se ha conseguido que una ley, la Ley 388, obligue el plan de ordenamiento territorial. Para muchos municipios eso era un castigo y, por consiguiente, pidieron una ampliación de la misma, pero para los que nos movemos en el tema de la planificación estratégica esta ley representa una oportunidad. Por eso empezamos a trabajar con la comunidad, a identificar prioridades, a buscar referentes, a reactivar algo que para nosotros –que vivimos en una gran crisis– es vital: la autoestima, el sentimiento de pertenencia. A eso

uno lo llama “chauvinismo”, otro “nacionalismo” o cualquier otra cosa terminada en “-ismo”. Pero, para mí, es un sentimiento de pertenencia que ofrece a los colombianos la posibilidad de tener un papel distinto después de un proceso de guerra. Lo estratégico ha sido diseñar el papel que los municipios vamos a tener en ese país del nuevo siglo, un país que posiblemente caerá en un modelo económico alternativo, distinto al de la guerra, al del narcotráfico, al de los paramilitares y, en definitiva, al de la muerte. En ese sentido, la ley a la que me he referido antes, nos dio una herramienta para empezar a trabajar. Y lo hicimos con la comunidad. En un principio llevamos a cabo un paro cívico, que no se quedó en un mero paro cívico. Esta acción quería lograr que el Gobierno nacional aceptara como experiencia piloto que el plan de desarrollo de los municipios que participaban en el paro, que éramos casi todos los del departamento de nuestra provincia, se reflejara en el plan nacional de desarrollo. Conseguimos juntar a los curas, a la clase productiva, a los pequeños comerciantes, a la izquierda, a los gobiernos departamentales municipales, etc. Es decir, queríamos participar en un plan que reflejara los sentimientos de todos. Y logramos llegar hasta una instancia de negociación, donde unimos cinco elementos: el Plan de Desarrollo Estratégico; el Plan de Desarrollo del Departamento; un estudio sobre la competitividad; otro sobre ciencia y tecnología; y las conclusiones de unos encuentros entre alcaldes y autoridades. Todo ello sirvió para hablarle al Gobierno sobre el papel que nos asignaba a los territorios y a los municipios. Surgió lo que llamamos la “carta de navegación por la dignidad de NART”.

El resultado fue que, con tanta participación, con más de 20.000 personas aglomeradas en las calles, finalmente el Estado cedió y abrió sus espacios. Pero tuvimos una sorpresa. Hace pocos días fuimos a una mesa de negociación con el subdirector de planificación nacional. Cuando empezamos a estudiar las prioridades, como las infraestructuras, le dijimos que nosotros no queríamos carreteras sólo para ver bonita la ciudad o para tener un medio de comunicación. Nosotros teníamos una vocación agrícola y los principales sectores de producción necesitan vías de comunicación para poder vender sus productos. En esa concepción, las vías no son simples medios de comunicación, sino también infraestructuras productivas para nuestra región que ha estado marginada y cuya mayor carencia es el transporte de materias primas y productos terminados. Pensábamos que este señor iba a tener la receptividad, o por lo menos la sensibilidad, para entendernos, pero él solamente dijo: “estamos en una crisis, con un déficit fiscal de 7.000 millones de pesos. No tenemos dinero”.

Al menos, de los cerca de 350.000 millones de pesos (unos 300 millones de dólares) destinados a un departamento que quiere tener un papel en la nación, que tiene 62 o 63 municipios, queríamos negociar un tercio, un cuarto o un quinto. Pero el subdirector nos dijo: “sólo hay 4.500 millones de pesos”. Y, realmente, con esto era imposible que se financiasen ni cuatro kilómetros de carretera. Más adelante, cuando entramos a tratar el tema de la educación, nos dijo: “hay un presupuesto de 156.000 millones de

pesos, que por el recorte para ayuda a los hermanos de Armenia el departamento colombiano ha bajado a 146.000 millones de pesos”. Ante esta argumentación uno reflexiona que si solamente el funcionamiento de la básica primaria cuesta 156.000 millones de pesos; la básica secundaria unos 30.000 más; y la universitaria unos 25.000 más, con ese dinero no se podía ni sostener la básica primaria. Entramos luego a tratar otros temas: vivienda, salud, etc. Nos pasó lo mismo con todos.

Hace ocho días, antes de venir a este seminario, hicimos la gran convención de personalidades por la dignidad del departamento en Ariño y resolvimos lanzarnos a otro paro. Pero, finalmente, los municipios propusimos que Pasto declarara un día cívico, ya que es en esta población donde se concentra el 40% de la población. Decidimos hacer un acto cultural e invitar a la primera autoridad del país, al Presidente, para decirle: “hicimos un plan de desarrollo, concertamos unos mecanismos, pero ustedes no nos conciben, no nos imaginan dentro de ese país que a usted le ha tocado gobernar en este fin de siglo”.

Les cuento todo esto porque creo que hay diversidad de experiencias sobre la necesidad de que el plan o el diseño de una estrategia de ciudad o de región tenga validez y sentido. Las diversas formas y experiencias, respecto a los planes de desarrollo estratégico, nos deben invitar, no obligar, a que racionalicemos los grados de incidencia en lo administrativo, en lo político, en lo organizativo, en lo tecnológico e, incluso, en lo pedagógico.

Por último, quiero subrayar el cambio de mentalidad ocurrido, por lo menos en nuestro continente, ya que nos planteamos la necesidad e importancia de la planificación estratégica, así como de las condiciones políticas y administrativas de los gobernantes en la cúspide de la pirámide del poder. Y también cabe destacar que, independientemente de que esa cúspide sea o no determinante, hay un tejido social que está fortaleciéndose y que comienza a entender la conveniencia de la planificación estratégica, del diseño. En un mundo, por lo menos en mi país, donde la vida puede costar lo que cobra un sicario, donde a veces nos cuesta tanto despertar la expectativa de mucha gente respecto a la ciudad que se quiere, hablar de planificación estratégica, más que una metodología, que una oportunidad, es una posibilidad de volver a creer en nosotros y, sobre todo, de volver a sentir que la muerte no es el único camino.

### **Rigoberto Sampson**

*Alcalde de León, Nicaragua*

Creo que los que estamos en peores condiciones en América Latina somos los que vivimos en América Central. Pero aún así, pienso que en esta región la planificación estratégica tiene su lugar, y es muy posible que su aplicación nos ayude a progresar y a

salir de la situación en la que nos encontramos. Y eso depende de nosotros mismos; ahí creo que está el campo de nuestra innovación y creatividad. ¿Qué hacer para que nuestros municipios se desarrollen en tan adversa situación? Pienso que debemos hacer gala de la transparencia en la administración de los fondos, mantenernos en una estrecha relación con la población, y vivir pendientes de las innovaciones que se hacen en el mundo. Porque todo eso es algo que nos va a ayudar. En este sentido, el fomento de las relaciones descentralizadas entre municipios juega un papel muy importante, e incluso nos ayudaría a avanzar y a combatir la pobreza.

Otro punto importante que hay que tener en cuenta es la motivación, y potenciar que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también puedan tener alguna incidencia en el desarrollo de los municipios. Generalmente, este organismo se ha relacionado con un nivel de Gobierno, y sólo en muy pocos casos, al menos en América Central, ha actuado en un nivel de municipio. Si hubiera un cambio de política de estrategia del BID lógicamente lograríamos desarrollar más rápidamente nuestro país. Lo mismo sucede con otros organismos no tan globales como el BID, que ya funcionan aquí en Barcelona y en Europa en general. Con su presencia en nuestros países se va formando una masa crítica que impulsa el desarrollo y va eliminando los obstáculos que todavía tenemos en el desarrollo de la democracia. Pienso que, a pesar de las dificultades, podemos avanzar, innovar, y los municipios pueden llegar a ser generadores de beneficios para nuestras poblaciones.

### **Miguel Díaz Rodríguez**

*Vicealcalde de Estelí, Nicaragua*

Hasta ahora, en los foros que he participado, yo me sentía como un representante municipal cada vez más pequeño, ya que siempre se ha hablado de las grandes ciudades. Y sentía que municipio era igual a ciudad. La noción estratégica que hemos escuchado de Barcelona, de Málaga, nos ha servido mucho; incluso la metodología, la capacitación del CIDEU. Hemos discutido sobre la idea de que municipio tiene que ver con territorio, con una realidad urbana; pero también con una realidad suburbana, con una realidad rural y con una economía campesina.

Las metodologías de planificación y el conocimiento de los aciertos de la planificación estratégica de Málaga o de Barcelona nos han servido muchísimo, pero está claro que tenemos que asumir nuestra propia realidad. Y pongo un ejemplo: en grandes ciudades, la planificación estratégica está protagonizada por consorcios empresariales privados a los que se incorpora el Ayuntamiento. En nuestro caso, es el Ayuntamiento el

que tiene que asumir el protagonismo. Nosotros, como alcaldía, tenemos que ponernos al frente de la organización, de la planificación estratégica del municipio. Sería un error copiar el modelo y tratar de que la empresa privada asuma la planificación estratégica, porque somos nosotros quienes tenemos que definir y vender las ideas. Hemos de interpretar nuestra realidad para saber cuáles son las posibilidades económicas del municipio y, a partir de esto, comenzar a vender ideas. Si podemos interesar a la sociedad, a las asociaciones de productores, de empresarios, etc., aunque se celebren nuevas elecciones y cambie el equipo de gobierno, la labor de planificación estratégica podrá continuar. Es en este sentido que estamos trabajando. Estamos haciendo de gestores y promotores para sembrar esa semilla que nos permita más adelante reclamar esos cambios políticos.

### **Gloria Wilhelmi**

*Departamento de Promoción Económica, Diputació de Barcelona. España*

Voy a exponer muy por encima la situación del resto de la provincia de Barcelona, porque el modelo de Barcelona ciudad es un tema y la situación que nos hemos encontrado en la provincia de Barcelona es otro. En esta zona hay 330 municipios, de los cuales muy pocos superan los 50.000 habitantes. Ahora no recuerdo de memoria, pero creo que la mayoría de municipios de la provincia tienen menos de 50.000 habitantes y un número muy grande incluso no supera los 20.000. Durante los años ochenta, en estos municipios se vivió una situación de gran desempleo, se destruyeron muchísimos puestos de trabajo; empresas del ramo del téxtil y la minería que en Catalunya eran importantes habían cerrado. Es decir, se vivió una situación de estancamiento y retroceso económico muy importante.

La cuestión de la cooperación entre administraciones ha sido una experiencia y un aprendizaje que se han llevado a cabo durante los últimos 20 años de ayuntamientos democráticos. Además, hemos tenido la suerte de que a partir del año 1986, con la entrada de España en la Comunidad Europea, ha habido recursos con los que hemos podido trabajar y con los que se ha podido combatir esta situación económica grave. Durante este período, la Diputación de Barcelona, ante las necesidades de los municipios, fue creando una serie de recursos para potenciar la cooperación entre ellos: dinamizando, yendo al territorio para descubrir cuáles son sus mecanismos y fuentes endógenas para producir empleo, ayudando a la formación de empresas, etc. Es un modelo que parte del trabajo desde los pequeños municipios, con la creación de consorcios y mancomunidades. También se ha incidido muchísimo en personalizar las políticas y las estrategias socioeconómicas. Creo que todo este proceso ha sido muy

importante, y ahora está llegándose a unos niveles en los que se plantea con más fuerza la cohesión social, es decir, respecto a los colectivos con más riesgo de exclusión. Se ha logrado establecer unas políticas activas que han impulsado la economía local, y cada vez hay menos sectores de desempleados en estos municipios. Se han generado empresas y la municipalidad ha ayudado a impulsar la creación de tecnologías para ponerlas a la disposición de los empresarios.

Todo este camino ha sido largo de recorrer, pero ha valido la pena. Y aún estamos trabajando en ello.

### **Manuel de Forn**

*Director de GFE Associats. Barcelona, España*

En todo el debate sobre la planificación estratégica, no he hablado del plan estratégico de Barcelona, a pesar de mi vinculación personal con él. Pero quiero hacer algunos comentarios al respecto.

El modelo de Barcelona no es aplicable a otra localidad, porque las condiciones históricas de Barcelona, en el momento en que empiezan su andadura los ayuntamientos democráticos en el año 1979, son irreproducibles. Además, el propio modelo de Barcelona tiene muchos errores. Mañana, por ejemplo, se inaugura el plan estratégico de cultura, el cual pone de manifiesto que todo el sector cultural e intelectual de la ciudad hasta ahora ha sido incapaz de diseñar un solo proyecto que sea interesante, y muestra las dificultades para encontrar puntos en común de algo que no sea físico, que no sea hacer una carretera al aeropuerto, por ejemplo. Por tanto, esta ciudad también tiene sus problemas y sus errores que no se pueden reproducir miméticamente. Lo que sí que se ha de reproducir miméticamente es la experiencia de intentar solucionar los problemas desde la iniciativa local. El gran drama de América Latina es que espera a que las soluciones vengan desde arriba, y esto sí que ha de terminarse. Es decir, sólo la iniciativa local puede llegar a romper mecánicas.

Para acabar, quiero destacar que pensar estratégicamente, por tanto, es obligatorio. Y esto quiere decir “participación”.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Descentralización y participación: la experiencia montevideana.  
María del Rosario Revello

# Descentralización y participación: la experiencia montevideana

\*María del Rosario Revello

## **Parábola del colibrí**

*El bosque está en llamas y  
mientras todos los animales  
huyen para salvar su pellejo,  
un picaflor recoge una y otra  
vez agua del río para verterla  
sobre el fuego.*

*“Es que acaso crees que con  
ese pico pequeño vas a apagar  
el incendio?”*

*-le pregunta el león-*

*“Yo sé que no puedo solo  
-responde el pajarito-  
pero estoy haciendo mi parte”*

*Bethino*

La presente ponencia describe y analiza la experiencia de descentralización de Montevideo, proyecto fundamental de la coalición de izquierdas que gobierna la capital del país desde 1990. Dicha experiencia apunta, a través de la transformación de la metodología y procedimientos tradicionales, al objetivo estratégico de construir un estilo abierto y participativo de gobierno.

## **El ámbito local como lugar privilegiado para la participación**

La búsqueda de medios alternativos que permitan establecer relaciones estables –ajenas a los intermitentes choques entre organismos políticos antagónicos– entre ciudadanos comunes y corrientes y quienes ejercen el poder público ha sido larga, escabrosa y difícil (casi irresuelta diría yo), en las sociedades modernas, cuyo acelerado proceso de urbanización, complica los procesos de participación ciudadana. En las

macrourbes los propósitos programáticos y políticos están más comprometidos con las grandes decisiones nacionales, la búsqueda de capitales transnacionales o las relaciones multilaterales, que con las necesidades sociales básicas de sus habitantes.

La participación ciudadana y la democracia participativa se comienzan a desarrollar en el espacio más propicio, el municipio, allí donde hay un contacto más íntimo entre el Estado y la sociedad. Basado en los sentimientos de apego y arraigo hacia lo local, surge el sentir ciudadano de la importancia de la participación activa en la planificación, construcción y desarrollo de su entorno, y en el control y fiscalización de la administración de los bienes públicos.

Por otro lado, esa cercanía política entre el gobierno local y la sociedad es un elemento de importancia estratégica, en la medida que puede hacer receptivo al gobierno a las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal. Es necesario precisar que la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana.

### **La descentralización como instrumento para la participación**

No iniciaremos ahora un análisis multidisciplinario del vocablo “descentralización” que, por su polisemia, contiene múltiples acepciones y finalidades. Consideraremos que la descentralización coincide con la puesta en práctica, a nivel internacional, de procesos de descentralización con diferentes intencionalidades y resultados opuestos y hasta contradictorios (privatización, desburocratización, etc.)

Es así que la experiencia descentralizadora que aquí desarrollaremos parte del supuesto que una auténtica descentralización tiene que ser un proceso de democratización. Y entendemos por democratización, no sólo el acceso a la democracia formal y representativa, sino la intervención, es decir la participación de las mayorías ciudadanas en el diseño, construcción y control de las políticas públicas que a ellas van destinadas.

En síntesis, la democratización, entendida como un proceso de distribución y transferencia de poder, consiste en que los ámbitos decisionales de los problemas se trasladen lo más cerca posible de donde éstos se generan. El proceso descentralizador es, así concebido, un *instrumento privilegiado para la participación* y se impulsa, no con la lógica formal y pulcra de los procedimientos burocráticos, sino admitiendo que es un proceso de aprendizaje, susceptible de ser corregido y mejorado a través del método del ensayo y error. Ello conlleva, como etapa ineludible, la evaluación y la supervisión constante sobre metas y objetivos.

A través de la descentralización y la participación social es como se logrará una profundización de las prácticas democráticas, contemplando asimismo, a la hora de las decisiones, la “biodiversidad social” reflejada en las diferentes iniciativas, lógicas y racionalidades que, por definición, están presentes en toda sociedad.

## MARCO TEÓRICO

### **Las dimensiones de la participación**

En el concepto de participación social pueden identificarse, debido a la riqueza de su contenido, múltiples dimensiones:

#### *La participación como expresión de demandas sociales*

Una primera forma de concebir la participación es la natural recepción por parte de las autoridades de las demandas de su comunidad. Por primario que esto parezca, es un gran avance para el ejercicio eficiente y eficaz de las políticas públicas.

#### *La participación como estrategia de cooperación*

Esta dimensión se origina desde dos fuentes principales: la idea de responsabilidad de todos los vecinos respecto del destino de la comunidad y la consecuente necesidad de participar en la mejora de los servicios existentes en la ciudad; y, en segundo lugar, la concepción por parte de Estado de que la participación ciudadana ha de influir en la extensión, calidad y eficiencia de los servicios públicos locales. Concurren a esta modalidad de entender la participación como cooperación la creación de canales reales y concretos y formas de organización de la sociedad local.

#### *La participación como proceso de articulaciones institucionales y sociales*

Esta dimensión se basa en experiencias de gestión compartida en diferentes niveles de gestión urbana, que finalmente dan origen a nuevas demandas relativas a temas como empleo, seguridad ciudadana, medio ambiente o promoción de la mujer y que, consecuentemente, llevan a que su tratamiento requiera de nuevas articulaciones entre el Gobierno y otras entidades sociales, públicas y/o privadas. La participación ciudadana vincula a las esferas públicas de gobierno con las diversas expresiones de la sociedad civil organizada.

#### *La participación como una dimensión de control*

En esta perspectiva la participación comprende formas de acceso de la ciudadanía a la información y decisión sobre la orientación de los recursos públicos locales. Esto tiene incidencia directa en la formulación de los presupuestos, la asignación de partidas y el establecimiento de prioridades en los gastos públicos. También se relaciona con la eficacia de la gestión pública, sometida al *control social* efectivo y cotidiano por parte de la ciudadanía, que una vez expresadas sus demandas y adquiridos los com-

promisos, se encuentra en inmejorables condiciones para efectuar el seguimiento del grado de satisfacción de sus necesidades y del nivel de ajuste y cumplimiento de los objetivos comunes.

### *La participación como estrategia de concertación para el desarrollo*

La vinculación entre participación y desarrollo debe entenderse atravesando dos ejes principales: por una parte, la participación social encaminada hacia el logro de un desarrollo urbano más equilibrado e igualitario que implique directamente una mejora en la calidad de vida de toda la población; y por otra, la reafirmación del desarrollo local, aun en el contexto de la gran ciudad, tendiendo a la creación, consolidación y reafirmación de identidades barriales o zonales, y a la promoción de iniciativas económicas con retorno social local. Ambas líneas se orientan a reivindicar una visión de ciudad en tanto ámbito del desarrollo social, cultural y económico y, en consecuencia, tienden a reforzar los roles de “agentes de desarrollo” de los órganos de gobierno local.

Es de destacar que la concepción de desarrollo ha de ser necesariamente compleja, comprensiva de la historia, el sistema y el modelo (Arocena, 1995).

### **Gobernabilidad y participación**

El concepto de gobernabilidad se desarrolla a raíz de la necesidad de construir, desde las propias sociedades, acuerdos para enfrentar la crecientemente compleja conflictividad social y ofrecer opciones de cooperación y concertación. El gobierno abierto crea, desarrolla e institucionaliza nuevas aptitudes de conducción pública. En este sentido, la *governabilidad* democrática es el resultado de que los gobiernos no deciden en la penumbra de la decisión burocrática, sino que toman en cuenta la opinión pública, crean consensos, toleran los disensos y evitan la centralización de los beneficios.

Generalmente, estos procesos son conducidos por la legitimidad que pueda alcanzar el gobierno local como entidad que representa a la ciudadanía, provocando el nacimiento de nuevas instancias de diálogo y nuevos espacios públicos. Las estrategias de concertación suponen una actitud activa en la identificación de consensos y acuerdos en torno al desafío del desarrollo. La gobernabilidad, entonces, deriva de una manera de construir decisiones de forma negociada, generando compromisos desde la sociedad.

### **La participación como construcción de actores sociales y políticos. Las “democracias participativas”**

La descentralización democratizadora supone el reconocimiento de legitimidades en la toma de decisiones a escalas más próximas a los ciudadanos, más cercanas a la cotidianeidad, siempre que se sustente en formas más voluntarias y asociativas de participación. Se trata de diferenciar descentralizaciones puramente económicas y admi-

nistrativas frente a construcciones de ciudadanía popular (Villasante, 1993). Las descentralizaciones tienen sentido en la medida que construyen ciudadanía.

Lo más interesante de estos procesos es la invención de redes asociativas, de estructuras interinstitucionales, de mecanismos autogestionarios, ya que constituyen síntomas de la existencia de procesos instituyentes (José Arocena, 1989), capaces de responder a las exigencias de encuentros horizontales entre una pluralidad de actores sociales.

La doctrina destaca el valor institucional y de generación gradual de los procesos como el que hoy se expone, teniendo en cuenta que la construcción de la ciudadanía popular difícilmente llega por decreto y “desde arriba”. Estos procesos se caracterizan por su composición compleja y poseen instrumentos facilitadores, tales como la descentralización y la coordinación.

Como afirman Coraggio y Villasante, las democracias participativas requieren prácticas en las que intervengan al menos tres partes: dirigentes político-administrativos, funcionarios que estén en contacto directo con el público, y representantes de ese público, es decir ciudadanos.

Como se verá, la experiencia que hoy se presenta se basa en la conjugación de esas tres lógicas.

## CONTEXTO Y ORÍGENES DEL PROCESO

### **Uruguay en 1990. Breve perspectiva histórica**

Uruguay es un país políticamente unitario e históricamente centralista. Su Constitución no prevé más que un único nivel de descentralización territorial inferior al nacional: los departamentos, asimilables a lo que en Europa serían regiones o provincias, gobernados por un Intendente “Municipal” y una Junta Departamental, con relativa autonomía financiera y competencias limitadas.

No existe el nivel local o municipal consagrado preceptivamente, que habilite una descentralización intradepartamental con órganos electivos y autónomos, ni siquiera después de la reciente enmienda constitucional que ha incluido novedades en otros tópicos relativos al régimen local. Están previstos órganos políticos para las localidades llamados Juntas Locales, rudimentos de municipios, pero su existencia e instalación es eventual y no obligatoria, por lo cual su implantación no es uniforme en todo el territorio nacional.

Como es sabido, Uruguay, de prolongada y sólida tradición democrática, padeció al igual que casi todos sus vecinos en la década de los setenta (1973-1985), una dictadura militar con consecuencias traumáticas para la sociedad que aún se entrevén. Los movi-

mientos sociales vecinales y barriales durante el período autoritario, en el que la dinámica política fue interrumpida, alcanzaron un desarrollo interesante e inédito que también resulta relevante destacar como parte del contexto de la experiencia descentralizadora.

Es pertinente considerar que históricamente el Estado uruguayo asumió un rol paternalista, cuyas consecuencias en la sociedad se constatan aún hoy en términos de inercias culturales y actitudes reivindicativas. Junto al elevado grado de politización y partidización, la población uruguaya posee, promedialmente, un alto nivel cultural y educativo, que incluía hasta hace poco tiempo la ausencia de analfabetismo. Estos y otros indicadores socioeconómicos favorables, que hasta el inicio de la dictadura sólo eran comparables a los de países desarrollados, sin embargo, han comenzado un proceso de sostenido deterioro.

### **Montevideo: departamento, capital y metrópoli**

El departamento de Montevideo es la más pequeña de las diecinueve divisiones políticoadministrativas de Uruguay. Concentra, sin embargo, la mitad de la población nacional, el 50% de las unidades industriales, y la casi totalidad de las actividades terciarias. Su superficie es de 530 km<sup>2</sup> y se concentran en él 1.330.405 habitantes que, incluyendo la mencionada área metropolitana, llegan a la cifra de 1.668.335. La población total del país alcanza, según censo realizado recientemente, los 3.151.662 habitantes.

La ciudad de Montevideo, capital departamental, es a su vez capital del país, y ejerce una influencia que supera sus propios límites jurisdiccionales, extendiéndose directamente hacia la llamada “área metropolitana” que incluye superficies pertenecientes a los departamentos limítrofes de Canelones y San José. Esta característica de “macrocefalia” tiene su origen en acumulaciones históricas anteriores a la propia independencia, y su persistencia se fundamenta en procesos similares a los de otros países latinoamericanos. El país se encuentra en el momento más crítico de despoblamiento del interior rural y crecimiento demográfico de la capital, con las consecuencias sociales consabidas (empleo precario, problemas de vivienda, tugurización, zonas de pobreza crítica). Las tasas de desempleo, y las formas de precariedad y subempleo crecientes desde 1994, marcan una dinámica de segregación y desintegración social que se constata entre las zonas periféricas, las zonas centrales y las privilegiadas zonas costeras.

Las consecuencias de descentralizar y enfocar un gobierno participativo, en un escenario como Montevideo, deben ser consideradas a la hora de pretender replicar la experiencia a realidades, dentro o fuera de sus fronteras, sustancialmente diversas.

### **La izquierda al frente de Montevideo. La propuesta descentralizadora**

El actor que impulsa el proceso de descentralización es el Gobierno del Departamento de Montevideo, una vez asumido el mismo, en 1990, por el Frente

Amplio (coalización de izquierdas), partido político triunfador en las elecciones de 1989. La propuesta de descentralización se encontraba incluida en sus postulados programáticos y su discurso político pre-electoral.

No existían antecedentes de intentos de desconcentración o descentralización en Montevideo hasta la llegada del Gobierno frenteamplista, aunque en los discursos pre-electorales de todos los partidos durante la campaña de 1989 se aludió al tema desde diversas ópticas y con distinto contenido.

De acuerdo a la propuesta frenteamplista, los fundamentos y finalidades del proyecto de descentralización territorial que se emprendía consistían en el logro de una democratización de la gestión y del gobierno a través de la *participación social* y en la búsqueda de una mayor *eficacia y eficiencia* de la gestión comunal, eliminando intermediaciones burocráticas.

La Intendencia Municipal de Montevideo que gobierna la ciudad y las zonas rurales del Departamento, contaba en 1990 con aproximadamente 14.000 funcionarios (actualmente no llegan a 10.000), todos desempeñando funciones en el edificio central y con un perfil etéreo envejecido. Era necesario acercar la gestión comunal al ciudadano (quien la percibía como fría y distante, dada su concentración en un único edificio en el centro de la ciudad popularmente conocido como “palacio de ladrillo”) y comenzar a compartir el gobierno con los ciudadanos.

La decisión política inicial fue adoptada en los primeros días del gobierno y consistió en regionalizar y dividir funcional y administrativamente el departamento en 18 zonas, que comprenden los 64 barrios del área urbana, suburbana y rural. Estas zonas han sido la base territorial para el desarrollo de la estrategia de descentralización y participación ciudadana. En cada una de ellas se instaló un Centro Comunal Zonal (CCZ), al que se trasladaron competencias administrativas y servicios. Este órgano inicial fue desarrollando el vínculo con las organizaciones sociales y los vecinos de la zona.

De inmediato, y a raíz de los conflictos políticos con la oposición que rodearon la Resolución creadora de los CCZ, se comprobó la necesidad de contar con un consenso político-partidario que garantizara legitimidad y continuidad al proceso, el cual naturalmente superaría largamente el período de gobierno de la administración de turno. Existían –y en parte se mantienen— obstáculos jurídico-formales para la instauración de una estructura descentralizada autónoma dentro de los Departamentos del país. Se requería superar las dificultades con los debidos asesoramiento técnicos pero, principalmente, con fuerte respaldo político, lo cual se logró finalmente.

A tales fines se conformó una Comisión Mixta, de integración política plural, formada por ediles de la Junta Departamental (órgano legislativo del Departamento) y por delegados del Ejecutivo comunal.

## DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO

### **Estructura orgánica descentralizada y su funcionamiento**

En julio de 1993, después de arduos y prolongados debates, se llegó a los acuerdos necesarios para la institución del proceso. Las normas legislativas citadas fueron aprobadas por unanimidad, salvo la mencionada anteriormente, que lo fue por amplia mayoría en el seno de la Junta Departamental.

Su contenido es el siguiente:

– Se divide territorialmente el Departamento de Montevideo en siete zonas dentro de la planta urbana y once fuera de la misma, estableciendo los límites de cada una de ellas (coincidentes con las áreas geográficas de los preexistentes CCZ).

– Se crean once *Juntas Locales* fuera de la planta urbana del Departamento y siete Comisiones Delegadas dentro del núcleo urbano del Departamento, de conformación política plural, delegando en ellas cometidos específicos. Hoy han sido transformadas en *Juntas Locales*, una vez modificaddo el obstáculo constitucional por la reciente reforma de la Constitución (1997).

– Se crean 18 Concejos Vecinales y se dan pautas generales para su funcionamiento.

– Se eleva el proyecto de ley al Parlamento Nacional para que, según dispone la Constitución de la República, se declaren autónomas y electivas las *Juntas Locales* creadas.

La política descentralizadora impulsada, como se desprende de lo dicho antes, no se desarrolla en un solo plano, sino que es multidimensional y compleja. Los tres planos que contempla son el administrativo, el político y el social. Sus secuelas orgánicas: Centro Comunal, Junta Local y Concejo Vecinal, respectivamente, actúan de forma interrelacionada, con cometidos diferenciados aunque complementarios, dentro de un mismo flujo descentralizador, que se materializa de la siguiente forma:

En el plano político, en el traslado efectivo de potestades del gobierno departamental hacia las Juntas Locales, órganos políticos locales descentralizados con representación de todos los partidos, (art. 287 de la Constitución y art. 57 de la Ley Orgánica Municipal). Su competencia abarca la dirección de la gestión comunal dentro de la zona.

En el plano administrativo se basa en el Centro Comunal Zonal, que en el nuevo esquema pasa a ser la oficina administrativa del órgano político Junta Local, subordinado a éste. Se reformulan los cometidos de las unidades administrativas preexistentes desde 1990 y se les otorga la jerarquía formal de servicios municipales, a cuyo frente se encuentra un director administrativo de carrera. Ejecutan la gestión comunal en cada una de las zonas en subordinación al órgano político local y al Intendente por medio del Departamento de Descentralización.

En el plano social, éste se refleja en los órganos más novedosos del sistema, los Concejos Vecinales, órganos sociales representativos de los intereses barriales.

### **Los Concejos Vecinales. Integración. Las tres instancias eleccionarias.**

Los Concejos Vecinales son órganos de representación social; no integran la estructura pública municipal, sino que constituyen organizaciones privadas de la sociedad civil, reconocidas por la normativa departamental. El decreto respectivo afirma estar inspirado en el respeto al principio de participación de los vecinos y de autonomía de las organizaciones sociales, muy difícil de llevar a la práctica en nuestro país. Es por ello que han sido regulados por una norma-marco que sólo asegura unas competencias mínimas que pueden ampliarse, así como la forma democrática y representativa de los mecanismos electivos que llevan a su integración: representatividad de las diferentes sub-zonas, requisitos generales como la edad de los candidatos, número de integrantes (25 a 40 según las zonas), etc.

Son órganos consultivos y asesores con importantes cometidos de iniciativa y propuesta, planificación, asesoramiento, evaluación y control de la gestión comunal. Su trabajo se desarrolla al lado del órgano político en cada una de las zonas. Pueden autorregularse y llamar a Concejo Abierto, especie de audiencia, invitando a las autoridades municipales y a todos los vecinos al debate sobre temas determinados. La finalidad de su creación fue incorporar la lógica social y vecinal, así como comenzar el desafiante proceso de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Los integrantes de los Concejos no lo hacen en tanto delegados político-partidarios, sino en calidad de vecinos o representantes de organizaciones sociales (vecinales, culturales, deportivas) de la zona, siempre que sean electos por los otros vecinos.

Resulta esencial en el contexto ya explicitado de un país politizado y partidizado, distinguir y focalizar adecuadamente, a través de los mecanismos idóneos, la legitimación social de la legitimación política. Hasta el momento se han efectuado tres comicios (el mandato dura dos años y está desfasado de las elecciones políticas), y el grado de participación de los vecinos en la elección de sus concejales, tal como surge de la gráfica incorporada en los Anexos, ha sido creciente. La última elección, realizada el pasado año, ha registrado índices de crecimiento desperejo según las zonas, pero que han superado en algunos casos el 100%.

El proceso de descentralización se ha ido consolidando mediante un trabajo de análisis, concertación política y participación social, aunque se asume por parte de sus actores que, como parte de la reforma del Estado y de la transformación del estilo de gobierno, es dinámico, perfectible y requiere de permanentes adaptaciones.

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El proceso de descentralización de Montevideo es rico en experiencias novedosas de gestión conjunta, cooperación público-privada, y eficiente ejecución zonal de servicios, pero es el presupuesto participativo el proyecto vertebrador de todas ellas, que apunta al objetivo estratégico de la distribución efectiva del poder.

### **Génesis del proyecto**

Los criterios políticos centrales imperantes desde que regenta el poder la fuerza política que hoy gobierna la ciudad estaban claros: redistribución de recursos, logrando una “discriminación positiva” desde las zonas privilegiadas y con buena infraestructura hacia las zonas con menores recursos y baja infraestructura, ubicadas en la periferia del departamento.

Los diagnósticos técnicos que durante ambos períodos de gobierno pudieron perfeccionarse incorporaron, por su parte, elementos complementarios más afinados para la concreción del objetivo enunciado

Desde 1993, año en que se institucionaliza el proceso de descentralización de Montevideo, se concibió la importancia de dar participación a la sociedad a través de los órganos locales (especialmente el órgano social, el Concejo Vecinal), en la fijación de prioridades presupuestales referidas a obras y servicios.

Las dificultades inherentes a toda descentralización que, por definición previa, interpretamos como transferencia de poder decisorio del centro hacia las zonas y del aparato público hacia la sociedad, hacían prever que la instalación de una metodología operativa formalizada resultaría imprescindible.

Por su parte, se asumió que dicha metodología debía perfeccionarse y sofisticarse como consecuencia de su consolidación y de la legitimación que le brindarían sus actores (equipo de gobierno, órganos zonales, vecinos en general) y, a su vez, del grado de eficacia y cumplimiento de los objetivos que surgiera del control y evaluación permanente efectuado año a año.

### **Estructura operativa y metodología de aplicación**

Es así que se establece el siguiente mecanismo, que es utilizado anualmente, aunque está sujeto a perfeccionamiento constante:

El Intendente de Montevideo efectúa una llamada abierta a los vecinos del departamento para que se sumen a las asambleas zonales de discusión de las prioridades en obras y servicios para la zona (marzo). Simultáneamente, los órganos de gobierno local reciben datos determinantes para el trabajo zonal: información general sobre las grandes líneas de acción política para la ciudad durante el próximo año, los objetivos y metas

generales de cada Unidad Ejecutora Central, y las obras de interés departamental (centralidades democráticas) previstas.

Se realiza el trabajo de priorización zonal de acuerdo a la dinámica operativa que cada zona, a través de sus órganos, se autoconfiera, siempre siguiendo los principios de una participación lo más abierta y plural posible de la sociedad local involucrada (marzo-abril). Las zonas trabajan por lo general mediante Comisiones Temáticas mixtas entre la Junta Local, órgano político, y el Concejo Vecinal, órgano social. En las diferentes instancias, y según los temas a tratar, se involucran numerosos y variados actores de la sociedad local. El Concejo Vecinal en tanto que órgano social es el vertebrador en esta etapa y es quien sintetiza el producto en el documento llamado *Propuestas de Ejes de Gestión Zonal*.

El Intendente junto a su equipo de gobierno comienza la rueda de asambleas públicas y abiertas por las 18 zonas en las que se recogen las *Propuestas de Ejes de Gestión Zonal* (mayo-junio) y se efectúa la presentación de cuentas del ejercicio anterior. Las reuniones son difundidas ampliamente.

La siguiente etapa consiste en la elaboración, por parte de las unidades ejecutoras centrales, de dos ejes importantes en el proceso: las *Respuestas a los ejes de gestión* zonales (viabilidad técnica, compatibilidad con criterios políticos distributivos, incidencia sobre obras departamentales predeterminadas bajo el criterio global de ciudad), y los *Recursos para obras y servicios locales*, sobre los cuales los órganos de cada zona deben adoptar decisiones definitivas (julio).

En nuevas Asambleas Zonales se estudian y ajustan las propuestas iniciales y las respuestas en base a los nuevos elementos aportados. La participación se incrementa por la trascendencia de esta instancia definitoria para los compromisos de gestión. El producto de esta etapa se plasma en el documento *Decisiones Locales para el año* (agosto). Recibidas éstas por el equipo central, se establece una breve etapa de negociación y acuerdos finales sobre los puntos concretos en los que persistan discordancias o desajustes entre las *Unidades Ejecutoras Centrales* y los órganos de gobierno local (septiembre). Se formalizan por escrito los *Compromisos de Gestión* y se divulgan central y zonalmente (octubre).

Mediante una *plantilla de monitoreo* (en red central-local informatizada) se realiza el seguimiento diario del cumplimiento de los compromisos asumidos de acuerdo a esta modalidad concertada (Control social de los compromisos).

El 80% del Presupuesto Departamental (cuyo 100% alcanza 395.000 dólares), (correspondiente al área social: 24%, a servicios y obras: 46% y a salarios y mano de obra local), prioriza y distribuye de acuerdo a esta operativa, sin perjuicio de que el 20% de este 80% se ejecuta directamente por las zonas (mantenimiento de espacios públicos, alumbrado, áreas verdes, poda de árboles, programas sociales zonales, barrio, gestión administrativa, etc.).

Sólo se excluyen de esta modalidad los gastos propiamente de la administración general, las grandes obras de la ciudad (por ejemplo las de saneamiento) y lo correspondiente a actividades productivas y comerciales (hoteles y casinos), administrados centralmente.

## LA EXPERIENCIA Y LA PARTICIPACIÓN: LOGROS Y DIFICULTADES

### **Hacia un presupuesto territorializado**

Año tras año la operativa descrita en el apartado anterior sufre variaciones, tornándose más compleja y sofisticada a la luz de los resultados alcanzados.

El grado de maduración de la participación de la sociedad civil en este proceso, variable puramente cualitativa, resulta difícil de medir. Sin embargo su evolución puede constatarse comparando la naturaleza del producto zonal elaborado en cada instancia de priorización, tanto en los presupuestos quinquenales (1990-1995) como en los ejercicios anuales. En la primera oportunidad la participación se limitó a una lista de pedidos efectuada desde la lógica de la demanda puntual, y a partir de la segunda, en forma creciente, se inició un transcurso gradual hacia una lógica de propuesta y planificación, el camino hacia un auténtico presupuesto participativo territorializado.

Pero no es suficiente la creación de nuevos canales de participación, si no se provoca la educación para ello, pues no se trata de “sustituir”, sino de superponer lo nuevo a las viejas prácticas y estructuras que mantienen su poder. Todos los actores se someten a aprendizaje, también las viejas unidades centrales, partes de la estructura burocrática municipal, centralizada, departamentalizada y sectorizada por materias, acostumbrada a responder automáticamente de forma vertical. Deben transformar su gestión y ello no es fácil en una estructura con 10.000 funcionarios que históricamente ha funcionado con otros parámetros.

El proceso de descentralización en general y la operativa del Presupuesto Participativo que conlleva exige la transformación de la lógica de gestión tradicional *sectorial* o *vertical*, donde la variable “materia” es determinante, y su sustitución por la lógica *territorial* u *horizontal*.

Los vecinos, los usuarios y las organizaciones sociales tienen y plantean problemas, concebidos integral y “multidimensionalmente”, atravesando barreras sectoriales. La nueva gestión requiere el abandono del “formato ranura” de los problemas humanos (Subirats, J. (1996) *Democracia, participación y eficiencia*).

De acuerdo a estas necesidades, la readaptación orgánica de la estructura central viene realizándose por partes, al igual que el rediseño de procedimientos administrativos, incorporando el nuevo fenómeno de la descentralización que atraviesa la estructura y los procesos.

Un indicador favorable es que el nuevo lenguaje de los *Compromisos de Gestión* y del *Presupuesto Participativo* comienza a prender en las unidades centrales, que han empezado a observar su gestión sectorial con una mirada territorializada.

## **Control social a través del presupuesto**

Las rendiciones de cuentas, la elaboración de las prioridades y, fundamentalmente, el buen manejo de la *plantilla de monitoreo* que se logre desde las zonas (Concejo Vecinal, Centro Comunal y Junta Local), son los elementos clave para el control social del cumplimiento de los compromisos de gestión.

Esto implica la posibilidad de seguimiento y control directo (paso a paso) de la gestión por parte de la comunidad. No ya de un programa ofrecido en circunstancias de la campaña pre-electoral por parte del partido político a los votantes, sino de unos compromisos de gestión concertada, de unas concretas definiciones en las que participó la propia sociedad, y en las cuales, por tanto, se siente íntimamente involucrada.

La potencia de la herramienta de control es, como se ve, el factor democratizador del proceso. Su perfeccionamiento permanente es una de las metas de todos los actores involucrados.

## **Escuela de aprendizaje democrático**

De todos modos, al igual que los resultados de la gestión municipal que se mostrarán gráficamente, importan los procedimientos, las metodologías, la forma de gobernar. El gran valor añadido de este tipo de procesos es, como sostienen sus estudiosos y defensores, el “*cómo*” más que el “*qué*”.

Cada obra o servicio jerarquizado por los vecinos y efectivamente ejecutado vale por el beneficio concreto e intrínseco que reporta, pero vale más, desde la filosofía inspiradora del proceso de descentralización, por su potencial para operar como factor nucleador y organizador de los ciudadanos para decidir sobre los asuntos importantes para su comunidad. A esto le llamamos “escuelas de aprendizaje democrático”.

En las Asambleas Zonales asistimos a experiencias de concertación de actores diversos, expresiones múltiples de toda la sociedad: empresarios, trabajadores, profesionales, amas de casa, políticos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, todos ellos vertebrados por los Concejos Vecinales en su carácter de órganos de representación social. Es una escuela de gobierno en pequeño, donde se aprende la gobernabilidad, la tolerancia, la apertura, el manejo del conflicto y la búsqueda de los consensos.

Otras lógicas entran en escena cuando el equipo central de gobierno se instala en cada zona a rendir cuentas del presupuesto anterior y a discutir desde su lógica macropolítica y con sus asesores técnicos la viabilidad y los criterios generales de cada prioridad zonal. La tensión central-local y las lógicas políticas, técnico-profesionales, junto con las sociales y vecinales se entrecruzan, complementan y enriquecen. Se intenta superar los conflictos porque se asume que se gobierna entre todos.

## Resultados de la gestión 1990-1999

El balance de la gestión municipal arroja un alto grado de cumplimiento de los programas comprometidos con la ciudadanía durante los dos períodos: (como se aprecia en los gráficos anexos).

– Más calles pavimentadas en la periferia de la capital. Los barrios de la periferia de la capital están recibiendo una atención privilegiada en lo que se refiere a la inversión vial.

– Saneamiento donde más se necesita. Hoy existe un 92% de cobertura y se prevé para el año 2005 un 97%.

– Una distribución justa de la inversión social. Se han priorizado las zonas con mayores carencias, con políticas sociales tales como merenderos, guarderías, leche subvencionada, apoyo a la juventud, mujeres, tercera edad y discapacitados, préstamos de materiales, políticas de salud preventiva y asistencial.

– Cartera de tierras.

– Gestión descentralizada de las políticas culturales.

– Ampliación y mejora de la cobertura de infraestructuras y reequilibrio territorial.

## CONCLUSIONES. ¿UNA EXPERIENCIA REPLICABLE?

Ciertas características privilegiadas de nuestro país, y de su capital en particular, relacionadas con una natural y prolongada tradición de politización, cultura cívica e interés de los actores por la gestión de gobierno, constituyen un buen punto de partida.

Por otra parte, el centralismo imperante, la ausencia de cultura municipalista y el intervencionismo estatal histórico de nuestro país exigen, como complemento, el incentivo permanente hacia el involucramiento de los actores en la formulación de iniciativas y propuestas, así como del control de la gestión, o sea, la internalización en la sociedad de la necesidad de la participación como medio de fortalecimiento institucional y de democratización real.

Las potencialidades del proceso son genuinamente transformadoras y merecen la pena: el acercamiento a las necesidades de la gente; la participación ciudadana activa y madura en la gestión pública, formulando propuestas y planes de desarrollo local y urbano desde una visión puntual hacia una visión global; el rescate cultural de lo público y lo colectivo como algo propio; las nuevas modalidades de cooperación público-privada; el gradual pero firme abandono de la lógica y cultura centralistas, tan arraigadas en nuestro país.

La sinergia resultante de la aplicación de los procesos participativos es la principal herramienta de aprendizaje para la cesión efectiva de áreas decisionales y el único antídoto para que el proceso se desarrolle, avance y supere los escollos que inevitablemente han de encontrarse al encarar un nuevo estilo de ejercicio del poder.

El principal potencial de la descentralización, en la perspectiva propuesta, es estimular “el cambio de juego, el pase de un juego de reclamación de valores a uno de creación de valores” (Cardozo, 1998).

La pregunta del subtítulo es pertinente en cualquier caso y, particularmente, en el contexto nacional actual, en que la fuerza política que ha conducido el gobierno departamental cuenta con serias posibilidades de acceder al gobierno nacional en las próximas elecciones generales que han de realizarse en octubre de 1999.

¿Cuáles son los requisitos ineludibles para el desarrollo exitoso de una experiencia participativa como la de Montevideo? Podrían señalarse múltiples aspectos instrumentales, todos ellos relevantes, que surgen del proceso mismo que estamos experimentando y se detectan de la sola lectura de su descripción. Una adecuada regionalización que parta del reconocimiento de identidades preexistentes o potenciales (las identidades también se construyen), la capacitación y fortalecimiento de los actores sociales y de los propios gobernantes para la participación en la toma de decisiones, la legitimación de políticas concertadas y de cooperación público y privada, despojadas de dogmatismos ideológicos.

Las dificultades son muchas, pero reedificar un gobierno recuperando a las personas y sus valores, asumiendo el concepto de ciudadanía que abra canales para la expresión y acción de los individuos es, en opinión de Quim Brugué, como mínimo, abordar la real dimensión democrática de la administración de las cosas públicas.

En consecuencia, creemos que todo ello se traduce en una condición única, primaria y fundamental: la voluntad política inequívoca de los gobernantes de compartir el poder.

Como dice el Programa de Gobierno: “En el caso de Montevideo, el Frente Amplio entiende que el éxito de su gestión al frente del gobierno departamental depende en buena parte de la eficacia y el vigor de los órganos descentralizados que se instalen y de los niveles de participación ciudadana que se alcancen. Esta es la apuesta política: un gobierno departamental arraigado en los barrios, mostrando al país un estilo de gobierno y una nueva forma de gobernar”.

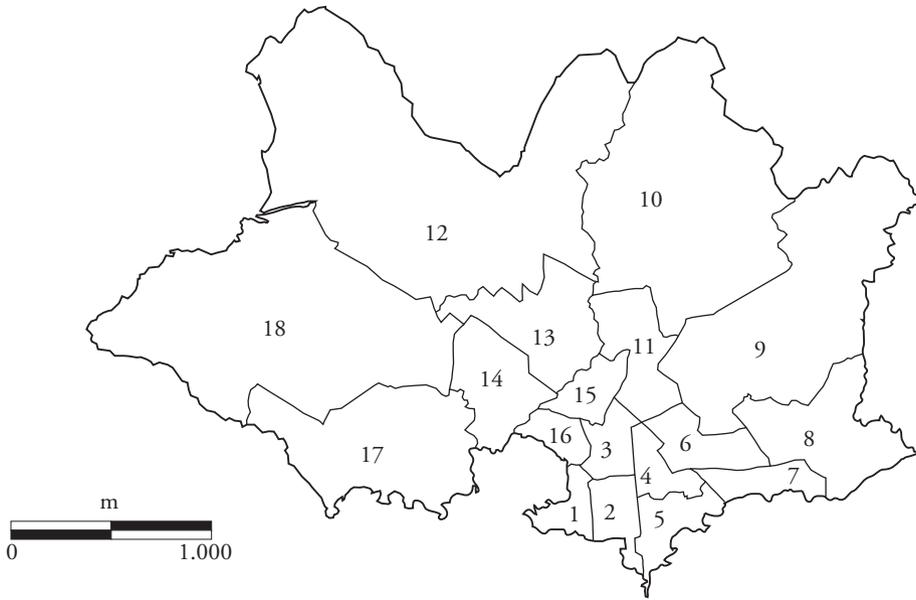
La apuesta es la posibilidad de descubrir una nueva forma de acción política, un estilo de gobierno que apunte al fortalecimiento de actores sociales e institucionales, que asuma los procesos de negociación y de identificación de intereses diversos para expresarlos en una voluntad común, no la de gobernar para los ciudadanos sino, lo que es sustantivamente distinto, la de gobernar con ellos.

## Descentralización y participación: la experiencia montevideana

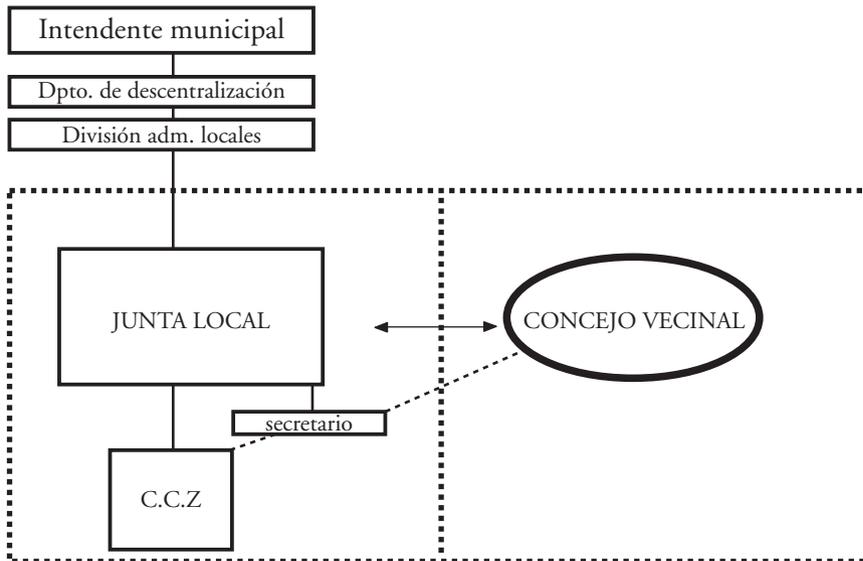
### Referencias bibliográficas:

- Arocena, J. (1995) *Desarrollo local. Un desafío contemporáneo*.
- Bervejillo, F. *El gobierno local en América Latina. Los casos de Chile, Brasil y Uruguay*.
- Borja, J. (1993) "A descentralização como estratégia de valorizar a cidades: o caso de Barcelona", en Fischer (1993), *Poder local, governo e cidadania*. Río de Janeiro.
- Brugue, Q. *La dimensión democrática de la nueva gestión pública*
- Cardozo, E. (1998) *Gobiernos locales para la gobernabilidad*.
- Castells, M. y Borja, J. (1996) *As cidades como atores políticos*.
- Coraggio, J.L. (1994) "Ciudades sin rumbo". *Ciudad*, Quito.
- Coraggio, J.L. (1994) "Propuesta descentralizada. Límites y posibilidades". *Trilce*. Montevideo
- Montevideo en Foro II (1997) *Construyendo ciudadanías*
- Montevideo en cifras (1996)
- Pérez Piera, A. (1996) *La trama descentralizada*. Montevideo: Prisma.
- Rodríguez, A. y Velásquez, F. (1994) *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*.
- Subirats, J. (1996) *Democracia, participación y eficiencia*.
- Villasante, T. (1995) *Las democracias participativas*. Madrid.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work*.
- Gonzalez, M. (1992) *Las redes invisibles de la ciudad*. Montevideo: CIESU.

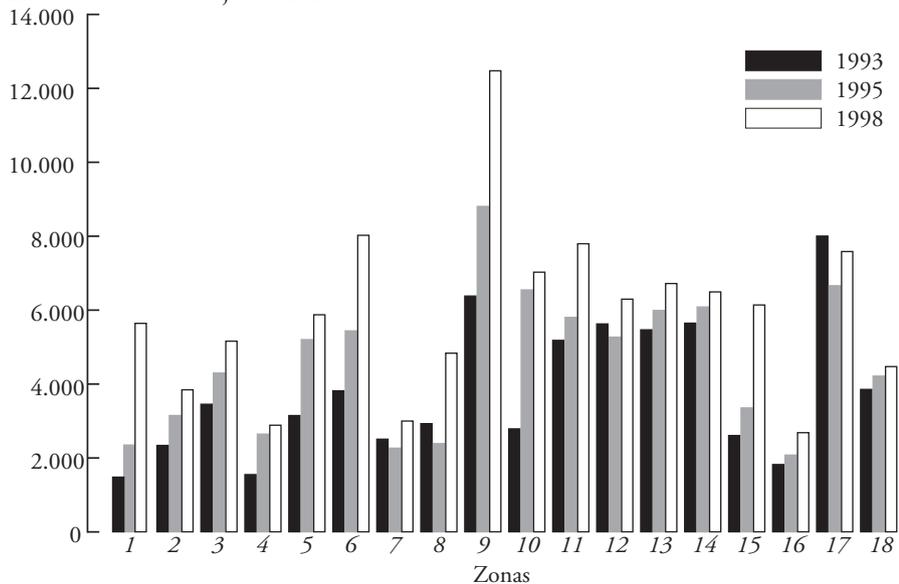
Plano de los Centros Comunales Zonales



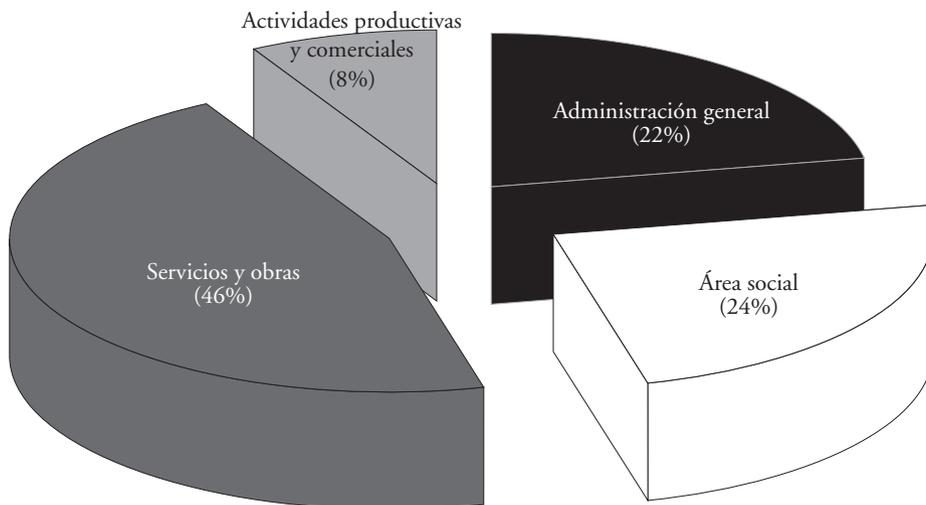
Unidad de gobierno local



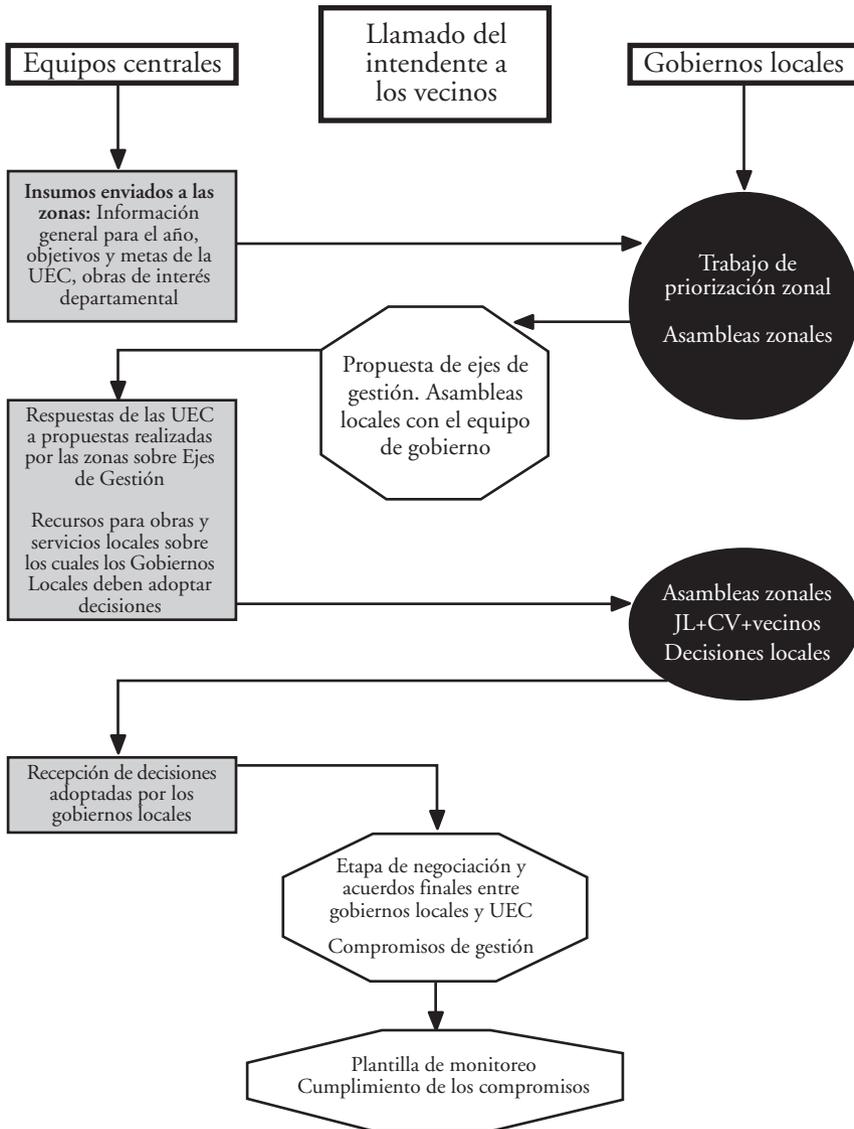
IMM - Departamento de descentralización. Unidad de coordinación.  
Elecciones de los concejos vecinales



Presupuesto Montevideo (datos de 1997)

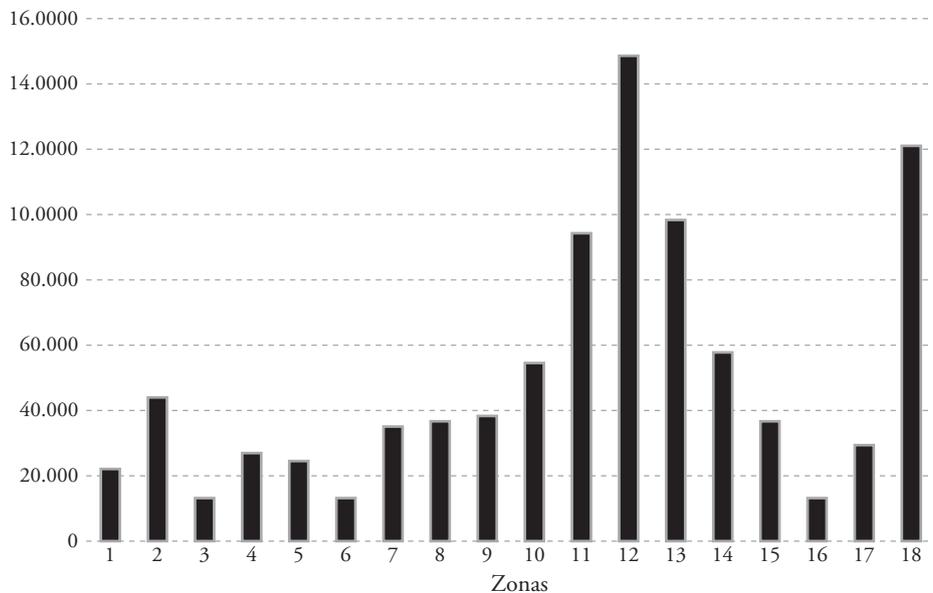


Presupuesto participativo: estructura operativa

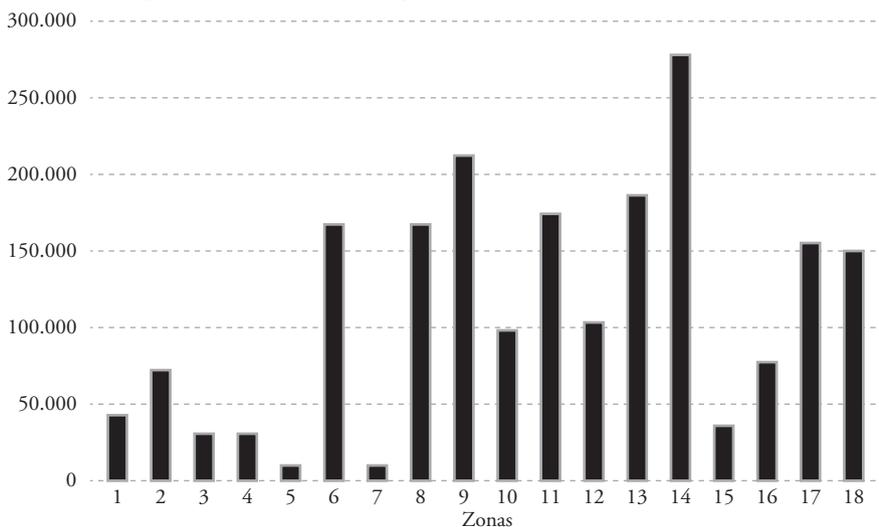


## Descentralización y participación: la experiencia montevideana

Calles pavimentadas por zonas: más calles pavimentadas para la periferia



Inversión social por zonas: una distribución justa de la inversión social



La Administración destina cada vez mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de toda la población pero, en particular, de los más desprotegidos. Por eso, se priorizan las zonas carenciadas otorgándoles mayores inversiones, en especial destinadas a: merenderos, guarderías, leche subvencionada, obras comunitarias, apoyaduras para la juventud, mujer, tercera edad, discapacitados, préstamo de materiales para la vivienda y convenios para obras sociales.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Gobernabilidad y participación ciudadana.  
Giancarla de Quiroga

# Gobernabilidad y participación ciudadana

\*Giancarla de Quiroga

Entre otras muchas definiciones, se podría entender por gobernabilidad la existencia o posibilidad de existencia de condiciones objetivas que permitan una relación armónica entre gobernantes y gobernados. Sería el proceso por el cual se facilita un, digamos, “buen gobierno”. Sin embargo, en esta relación se destaca la desigualdad de papeles, alguien gobierna, y alguien es gobernado; uno tiene el poder de decisión, y el otro no. Por tanto, este término, denota la creación de un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada, concertada y armónica.

Analizaremos ahora el concepto de participación ciudadana. Por ella se entiende que los vecinos, la población, participan, comparten algo y, relacionando con lo anterior, se referiría a que los ciudadanos comparten el poder de decisión sobre algo que les atañe y que les interesa. En este sentido, hablaremos de una experiencia de participación en el municipio de Cochabamba, en relación con la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de un barrio, teniendo en cuenta que si alguien participa, pero otros no, eso no es participación.

En Bolivia, y en muchos países de América Latina, la participación ciudadana en la gestión municipal es un fenómeno reciente. No olvidemos que nuestras democracias son jóvenes, desnutridas, frágiles y vulnerables, y que hace algunas décadas las demandas de los vecinos de mejores condiciones de vida, para tener una serie de servicios básicos en sus barrios, la protesta comunitaria organizada, era sinónimo de subversión. Porque no olvidemos que en cada ciudad conviven dos ciudades: la de los ricos y la de los pobres, llámese esta última favelas, callampas, barrios populares, marginales, de la periferia o cualquier otro eufemismo.

De aquí en adelante, cuando hablo de los barrios, es a ellos a los que me voy a referir, a los de los sectores que no tienen acceso a una serie de bienes y servicios, con necesidades básicas insatisfechas.

En Bolivia los sectores que viven en condiciones de pobreza crítica son mayoritarios. A principios del año 1994 se aprobó la Ley 1551 de Participación Popular (LPP). Aunque parezca una imposición que la ciudadanía participe o deba participar por decreto, no es así; mediante esta ley se municipaliza el territorio nacional, se crean 311 municipios, y los Gobiernos Municipales se convierten en centros de decisión y ejecución del proceso de descentralización del país, y sus competencias se amplían a educación, salud, deporte, caminos vecinales y microriego. Esta Ley incorpora comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida jurídica, económica y política, complementándose con una serie de reformas que promueven una distribución más equitativa de los recursos públicos, que son asignados per cápita, por número de habitantes, a los respectivos municipios. Además, amplía las competencias de los Gobiernos Municipales otrora urbanos a la sección de provincia.

Entre otras medidas, la LPP reconoce las organizaciones naturales, las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), “expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias” (Parlamento boliviano: 1994). Como ejemplo, está la figura del Capitán Grande de la Chiquitanía y de la comunidad de Coroma, del Altiplano. La LPP crea igualmente los Comités de Vigilancia, un representante por distrito, elegido por la OTB respectiva, cuya función es participar en la planificación de obras y servicios públicos y fiscalizar la utilización de los recursos económicos que el Estado asigna a los municipios.

Como puntualiza Blanes (1998: 20), en los barrios residenciales no existe ningún tipo de organización y si existe, no funciona. Éstas surgen de los sectores más carenciados, como una estrategia de supervivencia, y las urgencias son su elemento motor, el que desarrolla su capacidad organizativa, de negociación y/o presión, favoreciendo el surgimiento de liderazgos.

En el municipio de Cochabamba hay barrios con poco sentido de identidad territorial, por el enorme flujo migratorio interdepartamental; la ciudad es receptáculo de migraciones internas, con diferencias étnicas, culturales e idiomáticas, que conforman un conglomerado heterogéneo.

La municipalidad de Cochabamba ha realizado una labor de rescate y valorización de las organizaciones barriales, cuyo núcleo principal es la Junta Vecinal, que los pobladores crean para la participación, promoción de la integración y la identificación de la ciudadanía con su Gobierno Municipal, incorporando a la población en los procesos participativos. En suma, para hacer que las vecinas y los vecinos estén ligados afectiva y efectivamente a la planificación de las obras que requiere su barrio. Se trata de una

planificación estratégica de base comunitaria, porque enfatiza el compromiso de los vecinos en el proceso de diseño. Las obras, por tanto, son un factor de integración social, tienen el poder de aglutinar a la población de los barrios. Entiendo por “obra” cosas tales como la dotación de servicios básicos, agua, alcantarillado, alumbrado, una cancha deportiva, una guardería o una biblioteca.

Sin embargo, un gran porcentaje de estos barrios de emigrantes son asentamientos espontáneos, ilegales, donde existen viviendas precarias e indocumentadas, con carencia de infraestructura y de legalidad, cuyos propietarios, por lo general, no han tenido acceso a la educación, a la cobertura de salud, ni al empleo. Se mueven en el ámbito de la economía informal, constituyendo el denominado “otro sendero”. Además, registran las tasas más altas de fecundidad, mortalidad materna, morbi-mortalidad infantil, mayores índices de maltrato y trabajo infantil y de violencia doméstica. En tal contexto, se da el siguiente fenómeno: a mayor pobreza, mayor capacidad organizativa.

En las organizaciones de barrio la participación de la mujer va cobrando creciente importancia, aunque en las directivas el liderazgo predominante es masculino. Pero esto no responde a la discriminación, sino tal vez a una auto-exclusión, debido a la doble jornada laboral de la mujer. Sin embargo, si una Junta Vecinal es dirigida por una mujer, tiene gran poder de convocatoria femenina, aunque en tales casos suele haber una promoción político-partidaria (Blanes 1998: 239). Sin duda, la mujer es la que está en mayor contacto con el problema de la carencia de servicios, por ello su presencia es masiva en las movilizaciones, o como mano de obra en los trabajos comunitarios (como, por ejemplo, en el Programa de la Comunidad Europea “Alimentos por trabajo”).

En la ciudad de Cochabamba, en el año 1990, se crearon los “Talleres Zonales” en cinco barrios, y se inició un proceso de desconcentración, así como los primeros intentos por desarrollar una democracia participativa, porque se convocaba a los vecinos para que hicieran conocer sus necesidades y criterios sobre la programación anual de obras.

El año 1994, aún antes de la promulgación de la LPP, se promovió la participación ciudadana en la planificación al elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Distrital (PMDD).

Posteriormente, la administración municipal creó las Casas Comunes como instrumento de desconcentración; allí se realizan trámites administrativos y catastrales, y son el centro de reunión de las Juntas Vecinales, donde se desarrolla la planificación participativa.

En síntesis, se incorpora a la sociedad civil en el proceso de planificación del desarrollo y en la programación anual de obras incluidas en los planes operativos. La participación va más allá cuando los vecinos de ambos sexos ofrecen su fuerza de trabajo gratuitamente para algún proyecto, pudiéndose comprobar que, en tal caso, los vecinos realizan el mantenimiento, se sienten copropietarios y se organizan para ejercer un control sobre las obras.

Para lograr la participación ciudadana en la gestión municipal es necesario fortalecer a las organizaciones sociales, en un proceso en el cual los vecinos intensifican las necesidades y priorizan las obras que han de ejecutarse, de acuerdo a los recursos económicos disponibles por la LPP.

En este proceso, cabe destacar el papel que juega la cooperación internacional. La Unidad Urbana Internacional de la Universidad de Toronto, Canadá, presta asistencia técnica y financiación (tecnología informática) para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Distrital. Apoya los procesos de planificación participativa y promueve la capacitación de líderes barriales, apoyando aspectos logísticos y promoviendo el intercambio de experiencias.

En la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Distrital, sin embargo, hay agentes o factores facilitadores, como las OTBs y la Iglesia Católica. Pero existen también los obstaculizadores, como algunos establecimientos de salud y educación que no participaron en reuniones ni respondieron cuestionarios y, salvo una ONG que participó activamente en los talleres, las otras no manifestaron interés en el proyecto.

El siguiente esquema muestra los resultados obtenidos hasta la fecha:

### **Resultados del PMDD**

#### *Prediagnóstico:*

Caracterización de la situación actual del distrito.

#### *Diagnóstico de los distritos en estudio:*

Identificación de problemas y potencialidades.

Presentación y promoción del PMDD

#### *Recopilación y análisis de la información.*

#### *Relevamiento socio-económico y territorial participativo:*

Autodiagnósticos participativos.

Diagnósticos participativos.

Identificación de grandes problemas.

Sistematización y consolidación.

Validación de la problemática.

A continuación, se incluye el convenio, resultado jurídico del PMDD:

### **Convenio interinstitucional**

Conste por el presente Convenio Interinstitucional, suscrito entre la Honorable *Municipalidad* de Cochabamba y el *Politécnico* Militar de Aeronáutica, de acuerdo a las siguientes cláusulas:

PRIMERA (de las partes)

Intervienen en el presente Convenio:

La Honorable *Municipalidad* de Cochabamba, representada por su titular, el señor Manfred Reyes Villa, alcalde Constitucional, que para fines del presente convenio se denominará *municipalidad*, y el *Politécnico* Militar de Aeronáutica representado por el señor Cnl. Daen Alberto García Ledezma, Comandante del “Pol.Mil.Ae” que para fines del presente convenio se denominará *politécnico*.

SEGUNDA (de los antecedentes)

La población civil de la zona sur es de las más desprotegidas de nuestra ciudad, por lo que la *municipalidad* tiene como objetivo realizar y ejecutar obras destinadas al bien social en beneficio de la población civil en general y de la ciudad de Cochabamba en particular.

El *politécnico*, como institución de formación profesional dependiente de la Fuerza Aérea Boliviana, tiene la misión de coayudar en todo lo referente a la acción cívica para el desarrollo nacional.

En virtud a lo anteriormente mencionado, las dos instituciones, al tener objetivos comunes, establecen la necesidad de coordinar esfuerzos a fin de lograr la viabilidad, la consolidación y el establecimiento de acciones conjuntas que tiendan a la difusión de proyectos en el ámbito social, en especial de las zonas más necesitadas como son los barrios de la zona sur, circundantes al *politécnico*.

TERCERA (del objeto)

Realizar obras que benefician al *politécnico* y a los vecinos de los distritos 9 y 8.

CUARTA (obligaciones de las partes)

Se establecen las siguientes obligaciones:

La *municipalidad* se compromete a:

Realizar obras de empedrado desde la Avenida Petrolera hasta la garita de ingreso al *politécnico*.

Otro valioso apoyo al desarrollo de la participación ciudadana es el que presta IULA-CELCADEL a la municipalidad de Cochabamba, a través de la Consulta Urbana, consulta que se iniciará justamente este 21 de marzo. Puede parecer que se trata de una mera encuesta, pero no lo es. Se ha gestado en el marco del acuerdo suscrito con la Coordinación para América Latina y el Caribe, del Programa de Gestión Urbana (PGU/LAC), con el apoyo del Vice-Ministerio de Participación Popular y la Asociación de Municipalidades de Bolivia

A partir de la constatación de que una mala gestión urbana se debe generalmente a una débil relación con la población, la consulta promueve el diálogo entre la administración urbana y la comunidad, para formular un plan de acción, sobre la base de objetivos; por ejemplo, para reducir la pobreza, a través también de la planificación estratégica de base comunitaria.

La consulta trabaja el concepto de asociación. Los vecinos, interesados en un determinado objetivo, se relacionan entre sí sobre la base del respeto e igualdad. La asocia-

ción va más allá del barrio, incorpora a universidades, fundaciones, asociaciones de profesionales, empresa privada y otras.

Se trata de un proceso que persigue el desarrollo de capacidades, y puede orientarse por temas y problemas. Su objetivo es mejorar la administración de las ciudades, para que formulen y desarrollen mejores políticas relativas a medio ambiente, pobreza, gobernabilidad y enfoque de género, y para que apliquen un plan de acción que sea el resultado de una reflexión colectiva interinstitucional.

## **Conclusión**

La experiencia que se está desarrollando en la municipalidad de Cochabamba tiene ya casi una década de vida. Indudablemente es perfectible, pero muestra el surgimiento de una cierta cultura de la participación. Será necesario fortalecer este proceso y promover igualmente el liderazgo femenino.

Retornando al título de esta exposición, se puede apreciar que todos los esfuerzos están orientados a que la población asuma un rol protagónico. Más allá de una relación armónica entre gobernantes y gobernados, que correspondería al concepto de gobernabilidad, habría que entender una relación tipo cogobierno, es decir, más horizontal y equitativa (“nosotros participamos y nosotros decidimos”).

A manera de reflexión, considero que no puede darse un buen gobierno ni un cogobierno, si la sociedad en su conjunto pierde de vista la equidad social, y para que ésta deje de ser una abstracción, hay que pasar de la reflexión a la acción y dirigir todos los esfuerzos hacia la formulación y ejecución de políticas para la generación de empleo. No hay lucha contra la pobreza si no se crean fuentes de trabajo y si no mejoran las condiciones de empleo. Debería constituir un desafío para los gobiernos municipales, las universidades, las ONG, los tecnócratas de los organismos internacionales, imaginar alternativas para generar empleo.

### Referencias bibliográficas

- Arévalo, L. (1988) “La participación ciudadana en la Planificación Municipal” En *Taller Nacional Desarrollo Humano Sostenible*. Cochabamba.
- Blanes, J. (1998) “Juntas vecinales y comités de vigilancia. Su papel en la Planificación Urbana”. En *Taller Nacional Desarrollo Humano Sostenible*. Cochabamba.
- Parlamento Boliviano (1994) *Ley de Participación Popular*

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Debate: gobernabilidad y participación ciudadana.

# Debate: governabilidad y participación ciudadana

**Helia Isabel del Rosario**

*Directora del Centro de Estudios de Desarrollo,  
Universidad Central de Venezuela (CENDES). Caracas, Venezuela*

Quisiera resaltar el problema de la relación entre la participación y la no sé si llamarla “pobreza y calidad de vida”. Creo que esta variable marca bastante los tipos y los niveles de participación en la experiencia de los municipios de los países iberoamericanos. Obviamente, la participación en sí es importante, pero merece la pena observar qué significa que ésta tenga necesariamente que estar vinculada a la movilización como estrategia de supervivencia.

Por ejemplo, hemos visto recientemente en la prensa situaciones como la catástrofe provocada por el huracán *Mitch* en América Central en las que, a continuación, se despliega una gran movilización internacional. Sin embargo, en Venezuela, que estamos tan cercanos y que en los años sesenta había una gran capacidad de coordinación y apoyo en situaciones de crisis en América Latina, no nos hemos movilizado igual. La respuesta hay que encontrarla, más allá de la simple apatía (que en parte existe), en la tendencia a la búsqueda de salidas individuales. Pienso que las movilizaciones se producen en aquellos lugares donde los Derechos Humanos están garantizados.

En segundo lugar, a raíz de la exposición del caso de Montevideo, querría destacar la relación entre el territorio y los actores, ligado al tema de la participación como elemento vinculado al conflicto de intereses. Porque la participación, si bien hay que fomentarla, implica también una toma de decisiones que estará influenciada de un

modo u otro en función de los intereses en juego, que a menudo son contrapuestos y muy probablemente inmanejables. Vamos a verlo con dos ejemplos anecdóticos.

En Venezuela, en el área metropolitana de Caracas, está mi municipio, Chacao, con unos 68.000 habitantes, y Libertador, que tiene 1.983.000. En Chacao, donde las condiciones de calidad de vida están garantizadas, la gente participa y sus problemas cotidianos son el uso y la regulación de los estacionamientos de los restaurantes de lujo que están en la zona, o la utilización de los parques públicos. En cambio, el alcalde del municipio de Libertador, que además era de un partido de izquierdas, decía que estaba del todo confundido, porque si bien rezaba para que lloviera, para que no hubiera escasez de agua, al mismo tiempo rogaba para que no lloviera, por el problema de las inundaciones y que hace que se le caigan –literalmente– los barrios.

Finalmente, querría hacer referencia a la participación y las áreas de interés. Un primer espacio puede ser el fortalecimiento institucional, vinculando técnicos con especialidades y programas, ya sea para viviendas, servicios ambulatorios o gestión educativa de las escuelas básicas. En estos casos la participación puede ser menos conflictiva y más directa. En cambio, más crítica puede serlo en otras áreas como la distribución presupuestaria o el control y seguimiento de la gestión municipal. Ahí ya aparece la conflictividad vinculada a la política partidista, que puede ser más difícil de gestionar.

### **Alicia Ziccardi**

*Instituto de Investigaciones Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM), México*

Desearía empezar haciendo un comentario en torno al título del debate, “Gobernabilidad y participación ciudadana”, con el cual me identifiqué mucho porque es el título de un libro mío que he llamado Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. En mi opinión, el énfasis en la participación no tiene que hacernos perder de vista la complejidad de la gobernabilidad, porque creo que ésta es un componente de la participación ciudadana. Y en el caso de los países latinoamericanos, que estamos avanzando hacia un proceso de democratización, es muy importante fortalecer esa dimensión de la gobernabilidad, pero no considerarla la única.

Yo he empleado dos vertientes de la gobernabilidad que me parecen importantes en el caso del gobierno de las ciudades afectadas por la mala administración de etapas anteriores de gobiernos autoritarios. En primer lugar, hay una relación no resuelta históricamente entre la administración y la política. Cuando se gobierna en grandes ciudades, las dificultades que hay entre los técnicos y los políticos se acrecientan,

evidentemente, a causa del papel y la fuerza que tienen los técnicos en la gestión del territorio. Pero siempre hay tiempos y lógicas diferentes entre la administración y la política, cosa que es muy difícil de resolver.

Trabajé en mi primer libro con el concepto de “governance”, que se orienta más a la administración pública y no tiene una traducción directa. La aportación de esta corriente de análisis consiste en enfatizar ciertos indicadores de gestión que tienen que ver con la eficacia y la rendición de cuentas, algo muy importante en un proceso de democratización porque va unido a la honestidad, la transparencia, la aplicación de la normativa y del Estado de derecho. Cuando usamos en nuestras investigaciones estos indicadores y procedemos a cualificar, nos damos cuenta del bajo nivel que obtienen los gobiernos de nuestras ciudades.

Por otro lado, en Europa y América Latina hay otras corrientes de la gobernabilidad que ponen más el acento en lo político e introducen el concepto desde el lado contrario: el desgobierno. La pérdida de legitimidad que tienen las instituciones en esas democracias representativas lleva a pensar en cómo restaurar la confianza de la ciudadanía. Y más aún cuando se está reformando el Estado del bienestar, que en gran medida ayudó a consolidar las democracias representativas de la posguerra.

Para ello, conviene favorecer la participación ciudadana en la generación de consensos, con la idea de llegar a conseguir buenos gobiernos locales. Es tan importante tener una buena administración como lograr que sea democrática, pues necesitamos aumentar la calidad de vida mediante una mejor gestión de las ciudades.

### **Gloria Wilhelmi**

*Departamento de Promoción Económica, Diputació de Barcelona, España*

Pensando en las necesidades básicas que hay en la mayoría de los municipios de América Latina, pienso que la gobernabilidad democrática está íntimamente relacionada con el logro de niveles de desarrollo mínimos que permitan salir de la pobreza.

Luego, habría que encontrar desde el municipio la forma de establecer una unión entre las organizaciones sociales que van apareciendo, apoyándolas con formación para mejorar temas como la abstención electoral. Me preocupa ver ese desequilibrio, que se da en todas las ciudades, cuando la gente se preocupa más, lógicamente, por su situación de pobreza que por la gobernabilidad.

No tengo muy claro cómo puede conseguirse aumentar la participación. He visto algunos ejemplos referentes a modalidades de defensorías, concretamente de la niñez en Perú. Las leyes municipales están empezando a crear organismos mixtos donde hay una colaboración de representación ciudadana.

## Mario Rosales

### *Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, Chile*

La primera reflexión es sobre la actual sociedad, que considero compleja y con incertidumbres, ya sea por el cambio tecnológico, por los desequilibrios sociales o por la conflictividad. En consecuencia, pienso que este tipo de sociedad no es gobernable sin la participación de la ciudadanía. Un ejemplo: no se puede pensar en una ciudad limpia sin ciudadanos que participen en la conservación de la limpieza; tampoco se puede pensar en políticas de salud sin los mecanismos de prevención que hacen del ciudadano un agente de las políticas públicas.

No obstante, la segunda reflexión apunta hacia el lado contrario. La sociedad de mercado capitalista moderna incentiva mucho el papel de consumidor del individuo o de la familia. En América Latina es un fenómeno bastante general, pero incide de diferente manera en los distintos países. Creo que está emergiendo en muchas partes una combinación curiosa de sociedades pobres y, al mismo tiempo, sociedades de consumo. Pero veo incluso algo más grave: también los sectores que no tienen muchos ingresos, e incluso los sectores pobres, tienden a entrar en la sociedad de consumo, lo que obviamente crea problemas, justamente para salir de la pobreza.

Hay economistas que dicen que la democracia se ejerce mediante el consumo: al usar el derecho a elegir, el consumidor está ejerciendo una preferencia y está orientando la producción en cierta manera. Obviamente esto es una falacia, y lo peor es que ya no se podría votar igual. Hay algunos que votarían mucho, otros poco, y algunos nada en absoluto. Entonces, esto marcharía en el sentido contrario de una sociedad política, donde la democracia se ejerce no tanto como consumidor sino como ciudadano y desde el lado público.

La tercera reflexión hace referencia a los mecanismos. Mi impresión es que en América Latina nos quejamos bastante de la falta de participación. De repente, por inercia, tendemos a primar cierta forma de participación y a lo mejor olvidamos observar otras. Un ejemplo: hay una forma de participación muy reconocida a través de organizaciones vecinales. A partir de ello, uno reflexiona y dice: ¿cuántas organizaciones vecinales hay?, ¿qué porcentaje de la población participa? Entonces, como hay una tendencia decreciente o, en el caso de mi país, las organizaciones vecinales están dirigidas casi siempre por gente con cierta edad y que han sido dirigentes muchos años, o por ex dirigentes sindicales que ahora son dirigentes vecinales, decimos que hay una disminución de la participación.

Sin embargo, no se tiene en cuenta que hay más variedad de organizaciones de corte sectorial como las ambientalistas o las de consumidores, frecuentemente compuestas por personal voluntario, y que normalmente están al margen de la política.

Estoy pensando en la Cruz Roja, la defensa civil o incluso los bomberos. Éstas son formas en las cuales ciertos sectores de la sociedad se organizan y se involucran. Sin embargo, en los diseños de las políticas públicas no hemos considerado suficientemente esos espacios de inserción social.

También está el caso del sector empresarial. Hoy en día se usa cada vez más el mecanismo de concesión pública a una empresa privada. O se establecen consorcios públicos y privados para emprender determinadas políticas públicas, por ejemplo para construir carreteras. Por supuesto, habría que salvar algunos prejuicios, entre los más relevantes, los referentes a las privatizaciones. Yo no le tengo miedo a cierto tipo de privatización. No digo que haya que privatizarlo todo y reducir el Estado, pero sí que el Estado puede dejar de hacer perfectamente ciertas cosas que el sector privado puede hacer bien, y dedicarse a hacer otras que no está haciendo nadie, porque la función del Estado es subsidiaria.

Finalmente, quiero referirme a los mecanismos de consulta y a las conductas cívicas. En el primer caso abundan ya diferentes instancias, como los plebiscitos, los cabildos abiertos o los presupuestos participativos. Respecto a las conductas cívicas, destacaría el ejercicio ciudadano del pago de los impuestos como aceptación de que primero hay que involucrarse con lo público contribuyendo.

### **María del Rosario Revello**

*Asesora del Dept. de Descentralización,  
Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay*

Es cierto que en las zonas con más carencias, la organización y la participación son más fáciles, pero nuestra experiencia demuestra que pueden hacerse funcionar consejos vecinales en toda la ciudad. Lo que varía es el esquema de prioridades: mientras para los más necesitados será el alumbrado, la pavimentación o la policlínica, los que tienen cubiertas las demandas básicas urbanas se preocupan por infraestructuras culturales o por el medio ambiente.

Por otro lado, si además de la capital, Montevideo, aspiramos a gobernar la nación, no nos tiene que dar miedo ni tener prejuicios respecto a la involucración de los sectores privados y del empresariado. La intendencia municipal se reserva la planificación y puede hacer partícipe a las empresas privadas, revirtiendo el producto resultante para el uso público democráticamente.

Respecto al rescate de lo público y la promoción de la participación ciudadana pienso que estamos apostando para tratar de disminuir el abandono de la gente que se recluye más en lo privado. En efecto, hay una crisis de participación, pero si anual-

mente hay una rendición de cuentas, tal como hacemos en las rondas presupuestarias que funcionan realmente como asambleas públicas, se está haciendo una apuesta por la transparencia. En definitiva, el objetivo es restaurar la confianza en lo público.

### **Francesc Bayo**

*Área de América Latina de la Fundació CIDOB, España*

Tan sólo quisiera añadir una pequeña reflexión motivada por las dificultades que se encuentran para propiciar la participación en situaciones de heterogeneidad social muy grande, como es el caso de muchos municipios latinoamericanos.

Se han analizado aspectos de la participación desde el lado de la satisfacción de las necesidades básicas, también como valoración de lo público, e incluso se habla de la proliferación y el gran empuje de las organizaciones sociales en el ámbito local. Yo encuentro a faltar el debate sobre cómo insertar el proyecto municipal en un proyecto de país.

Hemos visto la experiencia del municipio de Tacna, próximo a la frontera del Perú con Chile. Arman un gran proyecto de zona franca, gracias al empuje de los dirigentes locales, pero aislado en el entorno territorial más amplio. Entonces se generan migraciones, se desbordan las capacidades de infraestructura y servicios de la ciudad y, a la larga, se acaba contribuyendo de alguna manera a los desequilibrios territoriales del país en general.

### **Catalina Victory**

*Abogada y experta en desarrollo local. España*

Mi intervención va a incidir en el tema de la participación política. Un caso es la participación política como respuesta a las situaciones de emergencia; entonces hablaríamos de la pobreza. Hay otros casos donde se va más allá de las condiciones materiales y la participación está ligada a un sentimiento liberador donde los actores participantes consideran la sociedad motor de cambio, con un pulso político en el que se puede incidir.

De este modo, en la actualidad, tanto en América Latina como en otros niveles internacionales donde la calidad de vida es mejor, la participación política ha disminuido porque no nos identificamos como actores o como posible motor del cambio. Creo que este elemento es muy importante, porque parece que la política no está en estos momentos a nuestra disposición.

## **Giancarla de Quiroga**

*Directora del Dept. de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Cochabamba, Bolivia*

Voy a volver sobre la propuesta de Alicia Ziccardi sobre la gobernabilidad. Si la consideramos como capacidad de poder gobernar bien, hay que buscar implicación ciudadana en el gobierno y la gestión. Me pregunto: ¿la participación, para qué es? ¿es un medio o un fin? ¿por qué queremos promover la participación? Considero que no es un fin en sí misma, simplemente es un medio para que se pueda gobernar bien y con facilidad. Luego está el objetivo de dar pleno status de ciudadanía a la población para que pueda colaborar con su participación al bienestar de la comunidad.

En cuanto a la devaluación del ámbito político que planteó Catalina Victory, puedo constatar que eso está sucediendo en Bolivia. Tras los gobiernos autoritarios hubo una euforia y todo el mundo participaba en política; ahora, en cambio, hay un fenómeno de involución porque la gente ha dejado de creer a los políticos en general.

## **Josep Ribera**

*Director de la Fundació CIDOB, España*

Voy a plantear una perspectiva desde lo que llamamos asociacionismo o sociedad civil. En la base hay una gran actividad en diversas sociedades latinoamericanas, pero a medida que la búsqueda de soluciones para los temas que han motivado la asociación se vuelve más compleja y hace falta el apoyo mutuo con otras entidades, la debilidad de este tejido social se pone de manifiesto en la dependencia financiera externa. Puede ser de la administración, como es nuestro caso, o de la cooperación internacional, como ocurre en América Latina.

Esto debería llevar al estudio de la relación entre lo público y lo privado. En el caso de los municipios, los que pueden distribuir parte del dinero colectivo que ellos administran hacen lo que pueden, improvisando constantemente y sin un marco de referencia. Ahí puede aparecer el amiguismo o el clientelismo.

Recuerdo el trabajo que realizábamos en España los grupos de oposición a la dictadura. En los barrios y zonas obreras constatábamos un dinamismo con presencia popular y de técnicos. En cambio, ahora los técnicos los tiene la administración pero no las asociaciones vecinales, con lo que la asimetría de la información y de la capacidad de representación y negociación es enorme.

Vemos entonces que además del déficit de participación democrática faltan entidades de formación y estudio vinculadas al tejido asociativo. Ante la falta de perspectiva histórica acerca de los procesos de cambio se producen muchos desencantos.

### **Alicia Ziccardi**

*Instituto de Investigaciones Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM), México*

A raíz del comentario de Catalina Victory voy a tratar de presentar una referencia al caso mexicano, aunque seguramente puede ser común a otras ciudades y poblaciones. En la forma de gobierno local, la participación política tiene ciertos canales tradicionales, principalmente a través de los representantes de los partidos políticos y mediante los programas electorales. De lo que se trata es que en la participación ciudadana se incorporen los intereses particulares en los procesos de decisión.

En el caso mexicano esto es fundamental, porque los regidores tradicionalmente han sido gestores, pero muy malos gestores porque la proporcionalidad es inexistente y entonces deriva prácticamente en el abuso de poder. Después está la ausencia de representación social plural en los municipios. Un ejemplo: en México sólo hay 86 mujeres presidiendo el gobierno local, en el total de 2.419 municipios que tiene el país.

Por otro lado, considero importante lo que expresaba Josep Ribera. En México se está discutiendo mucho el asociacionismo y la necesidad de “achicar” el Estado, trasladando a la sociedad civil mayores funciones para así posibilitar a los poderes públicos desarrollar otras. En cambio, no se discuten las asignaciones de recursos, ni el modelo, sólo los mecanismos. Entonces, si no analizamos realmente cómo se articula lo público y lo privado, trasladamos a la ciudadanía responsabilidades y tareas cada vez mayores sin saber cómo se van a resolver. Lo más probable, a medio plazo, es que condenemos al fracaso estas nuevas formas de gestión.

### **José Antonio Samperi**

*Coordinador de Proyectos de la Fundación Demuca, Costa Rica*

A menudo en América Central me preguntan cómo se articula la participación en otras sociedades, en España por ejemplo, y veo que ésta puede ser más alta si aumenta

la educación cívica. En los últimos 20 años pienso que los españoles han aumentado la conciencia ciudadana y eso facilita bastante la gestión. Cuando la gente paga impuestos, tiene un mayor respeto por sus vecinos y los bienes públicos; creo que es un poco más consciente de los beneficios de la vida en colectividad.

Porque en mi opinión, la participación es un sinónimo de ejercicio del poder, algo que los políticos temen porque las demandas se pueden disparar, la capacidad de respuesta es limitada y surge el conflicto. Entonces hay que canalizar y establecer prioridades, generando una cierta discrecionalidad que alguna gente critica.

Sin embargo, considero que es importante trabajar en pro de la participación porque se pueden descentralizar parcelas de poder y contribuir de alguna forma a consolidar la democracia, porque la educación a través de la participación nos hace más ciudadanos. Así se puede ir organizando mejor la sociedad civil en la base y favorecer el súbito surgimiento de demandas y líderes para una participación política de mayor envergadura. Tal vez se rompería un poco ese círculo vicioso que se da en América Latina, donde solo llega a ocupar determinados espacios de poder gente que tiene dinero.

### **Francesc Bayo**

*Área de América Latina de la Fundació CIDOB, España*

Hemos llegado a una parte del debate que encuentro muy interesante. Considero que la participación es un medio para ejercer el poder, algo muy necesario actualmente en las sociedades latinoamericanas. La cuestión es cómo canalizamos esa participación y a través de qué instituciones. En los últimos años ha habido un cambio muy radical en la actuación política en América Latina por la quiebra del modelo tradicional de participación a través del Estado. En ese modelo, a grandes rasgos, el ciudadano entregaba su apoyo político a cambio de cuotas de bienestar más o menos generosas en la medida de lo posible. Obviamente, debería analizarse más profundamente hasta dónde funcionó este modelo, así como los fallos muy profundos que tuvo y que, en definitiva, lo llevaron al fracaso; pero no tenemos tiempo.

Ahora hay un núcleo dominante más limitado que ejerce el poder y aboga por el “achicamiento” del Estado, a la vez que se alegra de que haya una sociedad civil dinámica, siempre y cuando actúe en la esfera de lo privado. En cambio, no le preocupa mucho que haya un gran desprestigio de los partidos políticos y que el asociacionismo que está emergiendo junto a esas cenizas esté atomizado. Asocian gobernabilidad con un tipo de estabilidad entendida casi exclusivamente como un binomio de orden en la economía y la sociedad. De ese modo, por un lado se fomenta únicamente el control

estricto de las variables macroeconómicas básicas (inflación, déficit público y por cuenta corriente, tipo de cambio de la moneda), y por el otro, el control social a través del orden público. No prestan igual atención a los desequilibrios sociales que provoca un reparto muy desigual del ingreso, ni a los desequilibrios territoriales y ambientales que provoca el modelo de desarrollo. A lo sumo, promocionan el aumento del crecimiento económico esperando que a la larga permita un incremento del bienestar social porque habrá más producto a repartir.

Desgraciadamente, junto a este modo de operar que está difundiendo la ideología que comúnmente denominamos neoliberalismo, no se han logrado articular paradigmas alternativos. El asociacionismo puede servir muy bien para actuar en el nivel sectorial, pero hacen falta otras instituciones que faciliten la cohesión de intereses en los niveles locales y nacionales para lograr configurar un proyecto de país. Tradicionalmente, ese papel estaba reservado a los partidos políticos, pero las sucesivas crisis los han alejado de ese lugar de encuentro. No obstante, para salir del atolladero, en lugar de una exaltación excesiva y sin definir de la sociedad civil, en mi opinión hay que promover una renovación del mensaje y de los partidos políticos que ilusione a la ciudadanía para canalizar la participación política a través de ellos.

### **Jorge Salinas**

*Consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile*

He ido recogiendo varias ideas de las distintas reuniones, y que ahora dan vueltas en mi cabeza. En el primer debate, desde una visión del Sur que nos proporcionó Mario Rosales, iniciamos una aproximación a lo que entendemos por desarrollo local. Luego, por la tarde, con una intervención más puntual de Manuel de Forn, empezamos a ver que el desarrollo local necesita gestión productiva, innovación tecnológica y animación económica como formas de construcción de riqueza. Y hoy estamos tratando algo que considero un elemento consustancial a la discusión del desarrollo local: los actores. Porque son personas de carne y hueso los que hacen el desarrollo local.

Porque yo me pregunto, al igual que lo hacían Helia Isabel del Rosario y Alicia Ziccardi, qué queremos encontrar en el desarrollo local dentro de este proceso que implica la participación de sus actores. Comparto la reflexión de Josep Ribera y creo que detrás del desarrollo está la construcción de un poder, por lo que hay que construir un poder local. Ayer nos contaba Venancio Gutiérrez la experiencia del ayuntamiento de Málaga, en España, donde primero decidieron poner la casa en orden para luego establecer los planes estratégicos y empezar a gestionar los procesos. Esto lo comparo con la experien-

cia de muchos municipios latinoamericanos donde estamos empezando al revés, porque me parece que hemos olvidado la importancia de que esos actores participen realmente y no que sean solamente demandantes. Echo en falta una visión de medio y largo plazo, y mucho menos encontramos un proyecto histórico del territorio que hay que gestionar. Esto se observa muy claramente cuando termina una gestión y empieza otra, repitiendo muchas veces lo que ya se hizo sin que haya una respuesta del lado de la sociedad civil.

Porque vemos que hay una organización de la sociedad civil que se convoca para demandar, pero no nos preocupamos en crear una asociación donde haya que trabajar y madurar, donde la sociedad no solamente pida, sino que también ofrezca. Olvidamos cómo tenemos que animar a la iniciativa privada y recuperar una gestión privada. En realidad hablamos de representaciones sociales y territoriales que demandan socialmente, pero no económicamente ni políticamente. Un ejemplo: no tenemos catastros en la mayoría de los municipios, por lo que no podemos pedir a la población que contribuya con impuestos.

También creo que la participación debería animar en todo el territorio a consolidar los procesos democráticos y la descentralización. Hago, en este sentido, un llamamiento a la transferencia fiscal para asegurar la generación y administración de recursos en el propio municipio. Si no aseguramos eso, las interferencias políticas desde otros ámbitos, en especial desde la sociedad política tradicional, seguirán siendo grandes.

Finalmente, después de participar en otros eventos, donde nos encontramos que a veces nos vemos caras diferentes, incluso de la misma organización, y volvemos a empezar otra vez el tema, pienso que quizás lo que podríamos hacer ahora es ampliar nuestras reflexiones y generar un insumo para alguna otra actividad de trabajo institucional, o para otros talleres y eventos.

## **Josep Ribera**

*Director de la Fundació CIDOB, España*

El primer día dije por qué nos habíamos atrevido, a pesar de las dificultades iniciales, a montar este seminario. Estamos convencidos de que la administración local es uno de los temas en los que la gran experiencia de nuestro país puede intercambiarse con otros países; y a esto nos estamos volcando. Somos una institución que tenemos una presencia de entes locales y, por consiguiente, un apoyo explícito. Por tanto, podemos canalizar lo que saben la Diputación de Barcelona y los municipios de la provincia junto con el de Barcelona. Entonces, ¿qué nos interesaba? América Central es una zona con la que los municipios catalanes tienen una relación muy intensa, por lo que nos interesa establecer contactos. En España, con CEMCI, que en Andalucía está tra-

bajando en este mismo sentido, y con el compañero de Valencia que también desarrolla igual tarea. Nos interesaban asimismo experiencias como la de Mario Rosales, en Chile, o la de Venezuela, Colombia, etc.

Hemos ido conectando personas con las que podíamos prever el establecimiento de un marco inicial de trabajo para hacer lo que creemos que no se hace y es una pérdida de posibilidades: acumular la experiencia que van teniendo los municipios de aquí con sus relaciones hacia afuera. Poder traspasarles a ustedes esa acumulación de experiencias para crear un espacio en el que puedan intercambiar ideas y reflexionar. También tenemos capacidad de formación para sus propios regidores, lo que ayuda a dinamizar la propia acción aquí a partir de las relaciones con América Latina. Después, a partir de las relaciones con ustedes, lo que ustedes demanden. Es a partir de ahí que nosotros podríamos ser como un punto de referencia. Pero a partir también de trabajar en red aquí, las que ustedes creen allá, e iniciar ese espacio de trabajo. En ese sentido sí que nosotros nos ofrecemos para cualquier cosa que surja por su parte.

### **Catalina Victory**

*Abogada y experta en desarrollo local, España*

Este taller ha sido una oportunidad de iniciar o intentar iniciar una clase de cooperación diferente, parecida a la que, según creo, de alguna manera el CEMCI ya viene llevando a cabo desde hace tiempo. Creo que el CEMCI ha sido mucho más concreto, es decir, ha sido una institución que se ha planteado crear una cooperación que proporcione una serie de productos y servicios de los que de alguna manera ellos se alimentan y reciben insumos de América Latina, y viceversa. Creo que el gran éxito del CEMCI ha sido poner en contacto los recursos locales de Andalucía con los recursos locales de América Latina, y poner en funcionamiento una estructura de organización para los latinoamericanos. Creo que es una experiencia territorial de desarrollo local que en Barcelona se requiere.

He notado a faltar en el taller la presencia de actores locales de aquí. Pienso que tenemos muy buenos gestores en Barcelona y que no han estado presentes, no creo que por desidia suya, sino porque realmente es un taller que lo hemos montado con menos de 30 días. De alguna manera, en Barcelona nos tenemos que sumar a esta experiencia del CEMCI. Por supuesto, os necesitamos como aliados, os necesitamos además para que nos ayudéis en nuestro discurso teórico y político, y como gestores. Y de alguna manera, con todas estas fuerzas hemos de intentar profundizar en estos temas que yo creo que son tan importantes: la participación política y el modelo de desarrollo local.

¿Esto cómo lo conjugamos y cómo lo concretamos? A mí se me ocurren varias cuestiones. La primera, vamos a hacer una publicación. Vamos a intentar que sea una publicación que nos sirva, que no sea solamente una recopilación de todo lo que hemos dicho, sino que sea un documento que en un momento dado nos pueda servir para nuestras capacitaciones, para nuestras dudas, para el trabajo diario.

En segundo lugar, abramos una línea de investigación. Tenemos muchas cosas de que hablar sobre desarrollo local y un hombre a nuestra disposición, Francisco Alburquerque, que estará encantado de compartir con nosotros todas estas reflexiones. Además, está haciendo la investigación en el CSIC y le interesaría mucho coordinarse con nosotros para aunar más los elementos teóricos con los prácticos.

Una tercera propuesta: tengamos más pretensiones. El CEMCI está haciendo una maestría en desarrollo local. Está movilizandando los recursos locales en Andalucía. Intentemos que esta maestría se alargue una semana y se pueda terminar en Barcelona, con la movilización de los recursos locales en su área metropolitana y con todas las experiencias de desarrollo local. Estos serían los tres temas, que aún no sé hasta qué punto podemos terminar de formalizarlos, pero que ahí quedan como intenciones.

Y por supuesto, un elemento que no es menos válido que los que he dicho antes: organizar. Si de alguna manera la Fundació CIDOB puede ser eco y promotor de todo este tema, significa poder tener un apartado con información, con documentación, con redes. Estoy segura que en el próximo encuentro ya va a ser más fácil convocarnos a todos; y cuando se produzca una convocatoria para un tema de un taller será una continuación de este trabajo. Entonces se trata aquí, de alguna manera, de incorporar una logística, con unos directorios. Y creo, además, que vosotros aquí sois actores fundamentales para trasladar un poco esta documentación, esta información, estos contactos y retroalimentarnos, que en último término creo que se trata de esto.

### **José Antonio Samperi**

*Coordinador de Proyectos de la Fundación Demuca, Costa Rica*

Creo que es muy importante lo que acaban de decir tanto Josep Ribera como Catalina Victory. Yo estoy de acuerdo en que se necesita que haya más actores, tanto en el nivel de España, de Europa como en el de América Latina. Gente que conozca y que quiera trabajar en el campo local y que pueda canalizar los recursos humanos que existen en los dos lados. Que haya intercambios y pasantías. Que se generen procesos continuados de formación, en Latinoamérica sobre todo, y que puedan aprovechar, canalizar incluso, la experiencia que hay aquí en España, y en Catalunya, en el caso de

la Fundació CIDOB. Con el CEMCI es una cosa que se lleva haciendo desde hace mucho tiempo, y creo que ha tenido muy buen resultado. Y creo que es importante que haya más actores y que se trabaje en una línea más o menos coordinada y común. Que vaya saliendo, por ejemplo, una maestría en Dirección y Gestión Pública, o en Gestión Local y Planificación. Hay cosas que demandan que haya técnicos que sean capacitados de forma continua, que se genere como una especie de tradición que sirva de referencia. Eso uno lo nota con la maestría de Dirección y Gestión Pública, que genera unas expectativas increíbles y mucha gente quiere inscribirse. Algunos, porque escuchan lo de “maestría” y por ello se quieren apuntar. Pero se generan unas expectativas y una posibilidad de capacitar a gente, de que esa gente conozca lo que se ha hecho en España. Eso les permite también comparar, tener una perspectiva desde otra cultura y ver lo que se ha hecho; pues, aquí y allí, hay cosas muy parecidas que pueden compararse. Me refiero, por ejemplo, a lo que explicaba Venancio Gutiérrez el otro día, que también en España hace 20 años decían que los municipios no sabían y no tenían capacidad. Eso en Centroamérica –en Sudamérica yo no estoy tan seguro– es una frase hecha del día a día. Siempre hay el funcionario, o algún jerarca de turno, que dice que los municipios todavía no tienen la capacidad, que hay que ir poquito a poco.

### **Helia Isabel del Rosario**

*Directora del Centro de Estudios de Desarrollo,  
Universidad Central de Venezuela (CENDES). Caracas, Venezuela*

Yo también establecería diferentes niveles. Uno es cómo mantener la red. Porque ya nos conocemos y sabemos cuál es el interés que nos mueve. Por ejemplo, en el nivel institucional, el CENDES tiene actualmente también una maestría en planificación y gestión local, y justamente nos llegó vía Internet la programación del CEMCI. Nosotros hacemos bastante propaganda entre nuestros estudiantes porque pensamos que es una oportunidad de intercambiar experiencias. Ya no solamente en el caso venezolano, sino para aprender de otras experiencias internacionales. Yo me vinculé a esta reunión casi por casualidad, porque estaba en el curso que montamos a través de ILPES-CEPAL con la cooperación española. Justamente en ese momento llega la oferta del CEMCI con la Universidad del Sur y yo dije: “bueno, vamos a evaluarlos”, porque también podemos montar 40.000 cursos y estamos entonces entre todos montando cursos y dispersándonos. Y decidimos unir esfuerzos. Y también tuvimos hace poco una experiencia en una red sobre análisis de política social. Estábamos varios institutos trabajando el tema de la pobreza, la política social, la exclusión y decidimos agruparnos, unirnos para montar algunas actividades muy concretas.

Hablando desde el punto de vista del intercambio docente, hay varias modalidades en Venezuela. Desde los cursos de especialización y maestría, que son formales de un año o dos años, hasta posibles cursos de ampliación, donde tal vez podamos montar algunos en áreas temáticas clave con personas que dicten materias para los regidores. Pero también hablo desde el punto de vista de las personas que trabajamos más en el pensar hacia dónde va el proceso, o cómo orientar el proceso. Esto lo vinculo más a la investigación.

En la investigación creo que hay varias divisiones. Una es intercambiar resultados de documentos o de líneas de trabajo que ya hemos avanzado. También de las redes que conocemos y sabemos que ya hay gente que ha progresado en el tema y que puede ser un punto de conexión o de intercambio con el resto. Pero al mismo tiempo podemos tal vez definir dos o tres áreas de trabajo clave, o una temática que nos articule en esta reflexión. Porque a mí lo que me preocupa es que en la reflexión también nos podemos perder en todo lo que hemos discutido en dos días.

Por otro lado, también está la posibilidad de una publicación. Yo diría, bueno, trabajemos todos estos términos de referencia, como hace CLACSO, en estas dos o tres temáticas, para una publicación. Y después está el tema de la formación, pues obviamente ahí hay que establecer entonces intercambios que van desde el intercambio docente hasta el de estudiantes. Yo creo que ahí se mezclan mecanismos de tipos formales de participación o informales. Porque bueno, si de repente un estudiante de nuestra maestría quiere hacer un intercambio, me pregunto si puede o no tener acceso a venir en un momento determinado al CEMCI a hacer su tesis de maestría. Hemos de ir concretando porque no quisiera que el intento acabe en frustración.

### **Jorge Salinas**

*Consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile*

Es interesante escuchar parte de las actividades que ustedes han venido contando, y tomando en cuenta esta reflexión se me ocurren algunas cosas. Hace una semana, en Santiago de Chile, con la visita de Francisco Albuquerque se ha iniciado un encuentro entre instituciones públicas, como el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento a la Producción, que son las instancias públicas que tienen que ver con la tarea del desarrollo productivo, o empresarial y económico. Y precisamente, a partir de la visita de Francisco Albuquerque, se ha gestado una pequeña comisión en donde el tema es la construcción de una agenda para empezar a incorporar paulatinamente la misión del desarrollo local como parte de la operación institucional, que ojalá permita seguir avanzando con intervenciones ya coordinadas en determinados territorios. Y

creo, por ejemplo, que se podría organizar un taller donde no solamente se hagan presentaciones sobre el tema del desarrollo local, sino que se pretenda ver cómo se gestionó desde una institución pública; que se vea cómo a partir de una institución pública se fue movilizándolo a otro tipo de actores, por ejemplo del territorio, del sector privado, de la Universidad.

Luego está el plano académico. Yo vengo de una universidad que hace dos años montó el primer doctorado en estudios sobre la sociedad latinoamericana. Justamente en estos momentos estamos trabajando en la formación de un instituto de investigaciones y una de las cosas que también empieza a darnos vueltas en la cabeza es por dónde empezamos. Entonces, creo que éste podría ser un antecedente para que la gente que está alrededor del instituto, todavía virtual, empiece a consolidarlo.

Finalmente, hay otro ámbito donde existe un gran número de posibilidades de comprometerse, como el que puede estar saliendo de la CEPAL. Desde noviembre del año pasado, la CEPAL tiene montado un proyecto para iniciar la sistematización de proyectos de desarrollo local para el que han escogido cinco países de América Latina: México, Colombia, Argentina, Bolivia y Chile. La idea de este proyecto es implicar algunos casos de desarrollo local, donde se puedan ver todos estos procesos que hemos estado tratando estos días de manera que, a través de este proyecto, la CEPAL acompañe a estos trabajos, ya más en profundidad, y pueda extraer cierto tipo de conclusiones. También vale la pena conseguir que la CEPAL pueda presentarse frente a los gobiernos volviendo otra vez a su tarea de recomendar a éstos cierto tipo de diseños de política.

## Mario Rosales

*Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, Chile*

No me parece factible intentar conectar, y lo digo con bastante franqueza, con una iniciativa del tipo de Urbal, en lugar de hacer un proyecto más bien pequeño, un proyecto que comienza, en vez de otra cosa que ya estaba funcionando. Urbal es un proyecto armado, que está funcionando, con muchos recursos, que tiene ya una lógica, y ahí no podríamos hacer gran cosa. No creo sinceramente que en ese caso tenga mucho sentido.

La publicación sí es una cosa que se podría tirar adelante, a mí me gustaría. Pero hay que trabajarla. Si ya le dedicamos bastante tiempo a este evento y tenemos ponencias que hemos realizado, lo que a mí me gustaría, más que me enviaran lo que uno habló para que lo corrigiera, es rehacer lo que ya está escrito, adaptarlo a lo que fue realmente el debate para que efectivamente salga una cosa más estructurada como publicación, no como memoria de un seminario.

## **Helia Isabel del Rosario**

*Directora del Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela (CENDES). Caracas, Venezuela*

A mí al menos me gustaría pedirles formalmente, como una manera de completar también el intercambio, que pudiéramos enviar la propuesta de nuestro curso para que fuera evaluada. Sinceramente, después de dos años de haberse abierto la especialización en la maestría, y después del curso de desarrollo económico y local que hicimos en Bolivia, yo evalué muy críticamente el programa, al que le añadiría muchas otras cosas que no están contempladas, viendo la experiencia de los cursos del CEMCI y lo que sé que se ha venido haciendo también aquí en Catalunya.

También me encantaría recibir la documentación que ustedes produzcan. De hecho, allí ya hay intercambios con las publicaciones de la Fundació CIDOB, pero también desearía recibir de parte de ustedes, los materiales y documentos que hayan elaborado, porque es un insumo. En el CENDES hay un centro de documentación y biblioteca que es un centro de referencia, no solamente para los estudiantes de nuestro postgrado sino para estudiantes de otros cursos de postgrado de la misma Universidad Central y del público en general. Nos gustaría adquirir y tener también esas publicaciones, así como yo me puedo comprometer a hacerles llegar las publicaciones que salen en el CENDES vinculadas a la temática.

Hay otros aspectos desde el interés del CENDES. Desde el año pasado estamos tratando de montar un seminario de discusión básicamente sobre el tema del desarrollo económico local. Empezar desde aquí para ver lo que puede hacer el municipio hacia arriba, porque hay una discusión muy vista sobre lo que me transfieren, lo que me tienen que dar, o, por lo menos en el caso de Venezuela, lo que me tienen que hacer. Ahora bien, este seminario aún se demorará un poco por el proceso político del último año (ha habido elecciones a la asamblea del Congreso Nacional, después las elecciones presidenciales y ahora vienen las asambleas municipales, las elecciones para los alcaldes). Vamos a esperar a que termine el proceso electoral; después vienen tres años de gestión y entonces ya nos pondremos más en firme para montar ese seminario. Y, obviamente, si llegamos a hacerlo me gustaría hacerles llegar la información. Y tratar entonces hasta de discutir con ustedes la posibilidad tal vez de incorporarnos o de articularnos en un evento de esa naturaleza. Lógicamente nosotros nos tenemos que comprometer a buscar los recursos para hacerlo. Pero como les digo, ya es una cuestión pensada para mediados de año. Entonces realmente ahora sí creo que ofrezco, por lo menos desde el punto de vista institucional, la capacidad del CENDES de convertirse en un ente de relación y de articulación y de recepción de las experiencias.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Balance del seminario.  
Jorge Salinas

# Balance del seminario

\*Jorge Salinas

Es un honor tener la posibilidad de compartir experiencias con personas interesadas en reflexionar sobre las realidades de nuestros países latinoamericanos, de compartir experiencias y de sacar lecciones que nos permitan encontrar puntos en común, que acerquen nuestros desafíos al sueño de construir las sociedades que deseamos. Este seminario ha reunido a personas que tenemos una preocupación común por el desarrollo de hoy día, que percibimos cada vez más complejo pero también más socializado en la mente y los corazones de un número creciente de personas que sienten la necesidad de encontrar, más que respuestas, alternativas que lo hagan posible. El tema del desarrollo local y el papel de los municipios nos sirve hoy de excusa para comprobar desde distintas experiencias municipales y territoriales, que estamos frente a una nueva puerta que puede acercarnos a usar nuestra diversidad y nuestra inventiva como herramientas en la tarea de recuperar algo que es parte de nuestra cultura social: compartir la vivencia de lo cotidiano y, desde ello, desplegar nuestras propias capacidades locales en la construcción de nuevos proyectos que pueden ser mejor comprendidos y asumidos por nuestra gente. Hoy, cuando contemplamos el crecimiento de la pobreza, el desempleo o la exclusión social, ya no nos cabe ser un convidado de piedra en sus soluciones sino, por contra, convertirnos en protagonistas de la búsqueda de nuestras propias soluciones, las cuales escarban en experiencias de otros países y en la complejidad de un mundo que nos ha globalizado en nuestros desafíos.

Este evento tiene entre muchos méritos. Entre ellos, el haber traído a un conjunto de personas de procedencias laborales y profesionales distintas, pero unidos por un mismo interés en ampliar nuestras reflexiones y compartir conocimientos. Esto nos ha de permitir la construcción paulatina de un lenguaje común en lo que en la actualidad no es sólo preocupación de intelectuales, sino también de gobernantes y autoridades,

que parecen descubrir en la endogeneidad de nuestros procesos la fuerza para generar sinergias que potencien nuestra institucionalidad, favorezcan el encuentro de actores territoriales, impulsen las iniciativas productivas, y consoliden la acción solidaria en pos de las tareas del desarrollo. No es una misión fácil, como muchas otras, pero el desafío se viene asumiendo gradualmente, y los que hoy nos hemos reunidos gracias a la Fundació CIDOB, intentamos aportar pequeñas contribuciones para que la discusión no se quede sólo en un ámbito doméstico, reducido, sino que sea conocida en otros foros como los que este evento ha permitido.

Venimos de un mundo donde desde hace una década estamos conociendo el crecimiento de las distancias entre los llamados países desarrollados y los que estamos calificados como en vías de desarrollo. Sin embargo, también somos espectadores de la aparición de nuevas situaciones que afectan también a parte de poblaciones de ambos mundos. En ambos emergen con nuevos signos, sectores, regiones y grupos que comparten la modernidad impulsada por el nuevo patrón de acumulación económica, pero simultáneamente también en ambos crecen los excluidos. La globalización ha acercado tanto a los beneficiarios como a los marginados de este proceso. El acceso se ha convertido en la variable estratégica de la modernidad y el progreso. El conocimiento, la tecnología, el desarrollo empresarial y el mercado dirigen las velocidades y ritmos del crecimiento moderno y ello nos obliga a no perderlos de vista. Es por ello que debemos dejar atrás la historia de buscar culpables para pasar a aprovechar nuestras propias capacidades.

Nuestras grandes poblaciones han aprendido a vivir en las urgencias y en la supervivencia, afectadas por la incapacidad de nuestras clases políticas y la debilidad de nuestros estados, influidas por nuestros temores y por la actitud cultural de gestionarnos mirando lo que viene de fuera. Hemos sido dominados por la inmediatez creada por el clientelismo político, aprendiendo lentamente de lo nuestro. Hoy en día, sin embargo, nuevas voces se levantan para recordarnos la potencia de lo nativo, lo popular, lo diverso, lo local. Sumamos cada vez mayores evidencias que algunas posibles salidas a nuestra permanente crisis pueden provenir de estas fuentes. Para ello no obstante hace falta dejar atrás la visión sectorial, el “cortoplacismo”, el seguimiento de un modelo importado. Se requiere que los desafíos del desarrollo actual no se queden en grandes discusiones académicas, y hay que pasar al protagonismo de nuestra propia iniciativa aprendiendo de otras experiencias y mejorando nuestro instrumental institucional, de políticas públicas, de concertación y de prácticas.

Países de Europa como España nos enseñan que la solución a los problemas de la mejora de la calidad de vida no pueden estar alejados a la construcción democrática y de la gobernabilidad. El mundo del trabajo, la participación ciudadana o el crecimiento económico, son parte de las tareas que los municipios deben encarar, en un intento de explotar nuestra diversidad y nuestros territorios.

En estos días de diálogo en la Fundació CIDOB, más que llegar a conclusiones hemos tenido la oportunidad de ampliar nuestros balances personales y aproximarnos a uno común, que tiene el mérito de estar basado en nuestras experiencias de trabajo, en nuestras iniciativas, en nuestras angustias y, acaso, en nuestra imaginación. Ésta, más cercana a las sensaciones que nos da el compartir y ver la reacción de los actores de nuestros pueblos, nos hace creer que el desarrollo puede impulsarse a partir de la gestión de nuestra capacidades territoriales.

Algunos de los puntos de este balance común indican que hoy día no podemos cerrar los ojos ante la evidencia que vivimos en un mundo globalizado, que nos obliga a no perder de vista los cambios que ocurren en el mundo desarrollado. Esto requiere no descuidar la importancia de la acción corporativa, de la actuación bajo formas de redes, o a no obviar la integralidad de los procesos económicos o sociales. En definitiva, implica sentir que no somos una isla en la dinámica mundial y que, por contra, el despliegue de nuestras capacidades locales no es ajeno a los efectos de procesos mayores, de procesos a escala superior.

La comprensión de este contexto nos hace ver que el desarrollo y nuestro crecimiento económico no consiste en un proyecto de autonomías locales ni de apuestas autárquicas, sino por lo contrario que necesita del esfuerzo por comprender el nuevo rol del Estado, de los mercados, de sus actores y alianzas. Requerimos acceder a los cambios y dinámicas que apuntalen el despliegue de nuestros ritmos y oportunidades. Para ello, hay que aprender a capitalizar nuestros recursos físicos, humanos y tecnológicos, sin descuidar la importancia de fortalecer nuestra institucionalidad, nuestra cultura, nuestra organización y la gestión. Los desafíos para lograrlo, no son únicamente tarea de un solo Estado, que se debate hoy entre su achicamiento y el protagonismo del mercado, sino también obra de una sociedad civil y de nuevos actores del mundo empresarial. Acercarlos, concertarlos y forjar alianzas es una de las estrategias para que las potencialidades locales se conviertan en insumos y factores reales para el crecimiento y el cambio.

Otro punto del balance concluye que desde los años ochenta los escenarios para el cambio vienen perfilándose por nuevas condiciones objetivas y subjetivas propias e importadas. Los procesos de ajuste y estabilización económica han dejado su secuela fijadora de las variables macroeconómicas, debiendo destacarse la importancia de las reformas en favor de procesos de descentralización política y económica del Estado. Bajo prioridades distintas y con énfasis territoriales y políticos distintos, el Estado sufre un proceso de reordenación continua, sin dejar de lado que el poder del centro sigue imperando sobre todo en los procesos decisorios. Regiones, departamentos, provincias y municipios han pasado a tener nuevas competencias, y si bien no alcanzan aún el poder de su autonomía fiscal caminan con resultados distintos en favor de la emergencia de nuevos actores, nuevas formas de ver lo público, de comprender la gestión, de apreciar la corresponsabilidad, de sentir la política pública y, sobre todo, de entender una nueva forma de visualizar cómo aplicar el desarrollo o de cómo mejorar la democracia.

Dentro de estos procesos de descentralización, los gobiernos municipales se convierten cada vez más en actores claves de la articulación de la política pública nacional y la demanda social. Los municipios, aunque lentamente, empiezan a ser considerados como escenario legítimo para establecer y valorar los esfuerzos del desarrollo económico y social, como actores válidos para identificar la demanda y oferta ciudadana, así como agentes estratégicos para auspiciar maneras de encuentro práctico y efectivo entre las diferentes formas de colaboración pública y privada.

Sin embargo, aún hay muchos desafíos y tareas por realizar para que los municipios alcancen a erigirse en los actores clave de la gestión de su desarrollo territorial. Desde la mejora administrativa hasta la comprensión de lo que significa ser gobierno y no administración municipal, son parte de las tareas a construir. Se necesita una profundización mayor en los procesos descentralizadores, entendiendo que no sólo hay que esperar la voluntad política de los gobernantes nacionales, sino que hay que dinamizarla también desde la acción local. Hay que desplegar imaginación, innovando, para construir las ciudades que queremos, para hacer de la demanda ciudadana la excusa para movilizar los recursos locales, no sólo los de la municipalidad. Hay que construir una cultura cívica basada en la recuperación de nuestros patrimonios comunales de todo tipo; hay que auspiciar instrumentos que permitan dejar atrás los procesos de suma para pasar a los de multiplicar. Las iniciativas descentralizadoras nos han servido los escenarios para ensayarlos y el desafío consiste en aprovecharlos.

Gran parte de nuestros municipios en América Latina, están en áreas rurales, con poblaciones que apenas llegan a las 20.000 personas y, en algunos casos, no superan los 5.000 habitantes. Aquí los desafíos deben hacer frente a otros problemas que se suman a la imaginación, el liderazgo o el compromiso de sus dirigentes. Hay que lograr que las políticas públicas dejen atrás sus prioridades asistenciales, y que pasen a poner en práctica la subsidiaridad de la función pública. Se trata de demandar hacer hasta donde los municipios puedan hacerlo. Romper el tutelaje de la administración administrativa superior, para poner en práctica formas de asociación municipal; construir instrumentos que den paso a reglas y procedimientos establecidos por el principio de la legitimidad sobre la que debe asentarse la autoridad local surgida de su elección democrática.

Asimismo, estos entes municipales deben generar sus propios recursos y administrar de forma autónoma los que hoy se les transfieren. Esta debe ser parte de la apuesta hacia la que los municipios deben encaminarse, sin dejar de reconocer que las debilidades por la carencia de profesionales son una realidad, pero superable si la visión de su responsabilidad es mayor.

Otro punto del balance nos lo ha aportado el constatar, desde nuestras distintas experiencias, que las pequeñas iniciativas económicas están presentes en la vida cotidiana de toda comunidad, pero que necesitan crecer en calidad, aspecto que los municipios no pueden pasar por alto. Comprometerse a potenciarlas es una tarea legítima y socialmente correcta.

No podemos seguir pensando que toda la responsabilidad de la gestión cae sobre los hombros del aparato estatal. Tenemos que buscar y construir pactos, alianzas sociales, económicas, políticas, para poder mover lo que tenemos a nuestro alcance. Hay que trabajar sobre y con lo que tenemos, para avanzar en ser innovadores. Gestionar el territorio es parte de ello, comprendiendo que en la mejora de la productividad, en la integración de los actores y sus sistemas económicos, esta la clave de dejar atrás la espera de la acción del gobierno o la bondad del mercado. Debemos aprender de lo cotidiano para dar los grandes saltos al mundo de los sensores y los grandes ordenadores. La innovación será incorporada como una visión y una conducta cuando seamos capaces de comprender y actuar para que nuestros municipios puedan asumir los cambios de la modernidad globalizada.

Otra conclusión común ha sido la importancia de hablar de desarrollo, de recuperarlo por encima de la noción del crecimiento económico. Este último se hace y, de hecho, se viene haciendo, sin la intervención de grandes actores territoriales. Incorporar junto a la dimensión del territorio la de su desarrollo es dotar de entidad el rol de los actores de carne y hueso que hacen y dan forma al municipio en la comunidad. Apoyar su organización, ampliar sus responsabilidades en una agenda local, es otra tarea que no puede obviarse. Detrás de la pregonada individualidad y racionalidad económica hay que buscar las intersecciones de la colaboración, del bien común, de la necesidad colectiva. Hay que convocarlos, animarlos, dotarlos de nuevos mitos alrededor de la vida comunal, dotarlos de un proyecto deseable que permita dejar atrás la siempre declarada potencialidad y convertirla en insumo real del cambio.

Finalmente, me permito añadir que este somero balance busca dejar patentes algunas “ideas fuerza” que deberían animar encuentros alrededor del tema del desarrollo local y el desafío de los municipios. Nos vamos convencidos que empezamos a compartir un lenguaje lleno de realidades y expectativas, afianzados en que estamos dejando atrás la discusión de los modelos para asomarnos desde lo local, desde la gestión territorial del desarrollo, a un nuevo desafío que va más allá de lo intelectual, ya que nos acerca al mundo de la gente que sabe hacer las cosas y que de hecho las viene haciendo. Ante ello, estas conclusiones nos deben animar a conocerlas mejor, a seguir su desarrollo, a evaluarlas y a seguir ampliando este u otro tipo de reflexiones.

Por último, agradecemos a la Fundació CIDOB y a la Comisión de la Unión Comunitat Europea que se animaron a crear este foro para este evento y que esperamos pueda hacer surgir un espacio permanente para otros participantes.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Clausura.

## Clausura

Las nuevas condiciones a las que se enfrenta el desarrollo de los países latinoamericanos obligan a dar respuesta a la reestructuración productiva económica que está acaeciendo internacionalmente y que conlleva la desarticulación de las sociedades locales, la precarización del trabajo y la exclusión social.

Tanto en los países del norte como en los del sur, la acción complementaria de las instituciones civiles con los poderes locales constituye un elemento dinamizador y la base de la gestión eficiente de los territorios. Esta valoración de eficiencia no se aplica únicamente a la inversión económica de infraestructuras, sino también a las campañas de sensibilización e incidencia política y participación de la ciudadanía.

En el debate abierto sobre los gobiernos locales, administraciones territoriales y la descentralización no hay que olvidar que la política local constituye un ámbito estratégico de intervención pública y de participación social, un espacio idóneo para explorar nuevas vías de desarrollo y de participación que favorezcan la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Este espacio privilegiado para las políticas de desarrollo “desde abajo” y desde la iniciativa local posibilita abordar los elementos que inciden en el desarrollo creando entornos territoriales más novedosos que tienen en cuenta la ecología, la adecuación de las estructuras productivas, la inversión en recursos humanos y la implicación activa de la gente en la definición y concertación de los procesos.

Desde la perspectiva de estos nuevos condicionantes, el territorio deja de ser un soporte pasivo de localización de empresas o actividades para convertirse en un actor del desarrollo, que facilita el cambio tecnológico y que estimula la creatividad empresarial.

Y la articulación y concertación de los actores ofrece la posibilidad de que éstos protagonicen conjuntamente las acciones a favor del desarrollo y del éxito de las iniciativas locales.

En este sentido, son de obligada presencia las políticas específicas de atención a las micro, pequeñas y medianas empresas, por su importancia en términos de generación de empleo e ingresos para amplias capas de población, así como para favorecer una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y del crecimiento económico.

Todo ello obliga a los municipios de la región latinoamericana a adoptar un papel de liderazgo en las iniciativas locales, impulsando los factores que potencian un desarrollo endógeno y “desde abajo”.

Sin embargo, la municipalidad en la región objeto de análisis aún es débil y carece de la institucionalidad e instrumentos adecuados para ejercer estos nuevos desafíos. Por ello se hace necesario que no sólo dispongan de un reconocimiento teórico de la autonomía, sino que ésta se plasme en la práctica mediante competencias, recursos suficientes y personal cualificado para la materialización de las políticas propias de servicios públicos.

La municipalidad tiene que ser además parte integrante de la organización territorial del Estado y, por lo tanto, referente territorial para la prestación de las funciones estatales que requieren este nivel de proximidad. Relacionado con ello, una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públicos y la identificación del rol de la administración central para asegurar el financiamiento de los servicios en el territorio, son dos requisitos necesarios para la vertebración de la municipalidad en el Estado.

En consecuencia, las municipalidades como parte del Estado y del sistema nacional tienen que adoptar una forma de gobernar que tenga en cuenta el contexto global y las nuevas áreas o temas en los que tiene que intervenir, propiciando una redistribución del poder entre la sociedad y el Estado. Se trata de otra manera de hacer política y de un nuevo enfoque de la cultura política que transforme los modos de hacer verticales en horizontales, y en el que los gobiernos locales complementen su dimensión representativa con la participativa.

\*Catalina Victory

\* Abogada y experta en desarrollo local, España

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Abstracts.

# ABSTRACTS

## Municipal Governments and Development in Latin America

*Catalina Victory*

The processes of democratization, State reforms and administrative de-concentration that have marked the last 15 years of Latin American societies have brought about a reevaluation of the role of municipalities. The decentralization of the State has been put forth as basic objective and the economic productive restructuring happening around the world calls for a response from local initiatives: that is to say, initiatives to effect a new strategy of development “from the bottom up” that values territory as a geographic space bounded by a community of interests. One of the important actors in these local initiatives are the municipal governments who, as a first government resort, must respond to the vast demands of the population. These institutions are not consolidated, however. Instead, they are generally weak, with little economic, political and ideological power, and are limited in their autonomy, authority, legitimacy and capacity for management. In the first part of the article, and in an effort to characterize the political autonomy of the region’s municipalities, their distinct elements are analyzed – the system of representative democracy, competencies and resources, etc.. The most notorious deficiencies of Latin American municipalities are also studied. The second section analyzes the roles that these municipalities should take on to overcome these deficiencies, and goes on to offer action proposals towards creating a new model for municipal management, new ways of making policy from the municipality, and an analysis of the different instruments for promoting the local economy.

## City Hall and Territorial Development

*Carlos Borrás*

The current economic conditions impose a new role upon the local administration, a new one added to its traditional role as administrators of public services and managers of the local territory. City Halls are increasingly widening their action area to include

spheres of interest that were previously not dealt with: fundamentally – jobs promotion and encouraging economic development. With respect to this, the article describes the important experience of the City Hall of Alcalá la Real (Jaén), whose trajectory of enacting strategies for local development are alternatives to the model of speculative development, strategies whose objective is to direct the potential for local community development by matching the interests of the citizens and the system of productivity in a balanced and sustainable manner, thereby contributing not only to the creation of new businesses and favoring the creation of jobs, but the advancement of territorial balance and social cohesion.

## Economic Promotion of the Territory and Local Development

*Mario Rosales*

In the last decade, decentralization processes in the Latin American subcontinent have led to the increased importance of municipalities. In Chile's case, for example, government spending by municipalities has risen from 3.5% in 1980 to 17.9% in 1998. This process of rising income is accompanied by a big increase in the municipalities' competencies and services and by an explosive growth of citizens' demands from the local authorities. In this context, the theme of economic development very much becomes a central concern for many municipalities. The various instances of good local economic management described in this article show enough evidence to prove that there is a lot what local governments can do to drive the process for getting productive activities started. As an illustration, the article details the tasks of one local city government which boastfully calls itself the "driver of development" (for example, the creation of an environment adequate for the installation of economic activities, the direct attraction of such activities, and the training of human resources for development or assurances that such development is sustainable).

## Municipal Protagonism in Local Development: the Technological Park of Andalucía

*Venancio Gutiérrez*

Some of the action areas where local and regional administration can work towards driving economic development and the management of public services at the local level are the incorporation of any business organization's administration focus on self-efficiency – on local functional decentralization; on the creation of public entities in partnership or associated in ideal spatial relationships for the management of services and the promotion

of sustainable development; and lastly, on strategic and territorial planning. At present, one of the clearest tendencies in the majority of countries is an administration's encouragement for the development of high-technology businesses. In this regard, the Technology Parks have meant a new way of understanding the process of industrial establishment. This article illustrates the management process of the Technology Park of Andalucía, located in the city of Malaga, whose driving engine and manager has been from the public sector, the Regional administration – a real novelty indeed being this intervention by a municipal administration in the creation of a Technology Park. Málaga's town hall initiative for building a Technology Park has been the spark for sustainable local development, uninterrupted and permanent, a growth which is channeled by a Strategic Plan, likewise a municipal initiative, whose backbone consists of all the city's social institutions.

## City and Technological Innovation

*Manuel de Forn*

This article follows a trajectory along a series of ideas with the objective of establishing relationships between city and technological innovation: concretely, those that refer to the impact of technological innovation on urban life; the effects that urban crowds have on the production of knowledge; and, the necessity for cities to center their attention on innovation as a fundamental element to guarantee balanced, continued development. The article analyzes, among other things, the great transformations that have evolved in the city over the past decades, the significant changes that have occurred in the concept “production of wealth”, and the change in the space-time logic. The city, as presented here, is now no longer a determined geometric space, rather it is a network of variable geometric spaces. The article also studies the relationships between city and territory, the new role of the State before the increasing role of the cities, and the access mechanisms that should be given to cities so that these reach an appropriate level of globality. For cities not world-wide known, there is no alternative other than to create the necessary conditions for those elements and services to thrive that enable the particular city to be a leader in a determined sector. The big problem facing large cities lays in determining the processes of “what I know how to do” and in identifying which elements ensure them to be truly competitive.

## From the Traditional City to the Innovative City

*Miguel Lifschitz*

This article presented a study of the transformation of the concept of the traditional city to the modern one – innovative and creative – characterized by the different profiles that define any innovative city: the wager on behalf of the value of knowledge, good management, creativity, technological development, and the capacity for change. In addition, as an example of an effective changing process, the article describes, synthetically, the most significant characteristics of the modernization and decentralization of the municipality of Rosario (Argentina). These include the process of modernization of municipal administrative structures and management mechanisms whose aim is to develop an efficient and effective instrument to carry out public policies that bring about change; pay more attention to the citizens; simplify and make more transparent the actions of the municipality; secure a more equitable distribution of resources; reduce social inequalities; facilitate access to health and culture; and, at bottom, make Rosario a more competitive city.

## Decentralization and Participation: the Montevidian Experience

*María del Rosario Revello*

Beginning with the proposition that a true process of decentralization must necessarily be a process of democratization, such a process is understood as a privileged instrument for participation. Indeed, for a deepening of democratic practices, the ways which should be taken are via decentralization and social participation. This article describes and analyzes the experience of decentralization in Montevideo, a fundamental project created by the coalition of leftist parties that have governed the capital of Uruguay since 1990, a project which had no historical antecedents in the country. The department of Montevideo divided into 18 zones and created *juntas locales (local boards)* - local, decentralized political organs with representation from all the parties - and neighborhood councils. The Neighborhood Councils are representative organs that voice the neighborhood's interests. Not integrated in the public municipal structure, these constitute private civil society organizations. They are consultative and consultancy bodies with the important tasks of initiative and proposal, planning, consultation, evaluation and the control over the communal management. Also described in the article is the methodology for the project's improvement and progressive sophistication, which is in function of, among other factors, the degree of effectiveness and reaching of objectives that emerge from the permanent control and evaluation carried out year to year. The strategy presented

emphasizes the need for ensuring that the community directly monitors and controls the process of municipal management to safeguard the democratic character of the process.

## Governability and Citizen Participation

*Giancarla de Quiroga*

One may understand “governability” as the existence or the possibility of the existence of objective conditions that allow for a harmonic relationship between the governors and the governed. We are speaking about a set of conditions for governing by consensus and in harmony. By “citizen participation” we refer to the fact that citizens share in the power of decision over something that concerns them. In Bolivia, as well in other Latin American countries, citizenship participation in municipal management is a recent phenomena. This article describes the experience of citizenry participation in the municipality of Cochabamba (Bolivia) in relation to quality of life and living conditions in a neighborhood. The municipality of Cochabamba has embarked upon a mission of rescue and evaluation of the neighborhood organizations, not only incorporating the population into the processes of participation, but also acting in favor of social integration because this stresses the commitment of the neighborhood citizens in the design of the plans. In conclusion, the unfolding experience in the municipality of Cochabamba makes the fact clear that beyond the concept of governability, the search for a co-government-type relation prevails, one that is more horizontal and equitable and where the population takes on a leading role for bringing about the social cohesion and the sense of belonging needed to face the serious problems that afflict Latin American cities.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

Selección bibliográfica del fondo documental sobre ciudades y desarrollo en Iberoamérica.

# Selección bibliográfica del fondo documental sobre ciudades y desarrollo en Iberoamérica

**14058-L.**

**DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA**

Jordi Borja (ed.) ; Fernando Calderón (ed.) Marfa Grossi (ed.) (et al.)

CLACSO ; 1989

Santiago de Chile ; pp: 1-510

**D.E. 114/89**

**MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN POPULAR EN AMÉRICA LATINA**

Hilda Herzer ; Pedro Pirez

Instituto de Desarrollo Económico y Social

*Desarrollo económico*, 114, 1989

Buenos Aires ; pp: 187-205

**D+C 1/92**

**DESCENTRALIZACIÓN ¿UNA PERSPECTIVA PARA AMÉRICA LATINA?**

Joachim Knoop

Fundación Alemana para el Desarrollo y la Cooperación

*Desarrollo y cooperación*, 1, 1992

Berlín ; pp: 28-29

**C.E. 9/92**

**DESARROLLO Y POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA EN EL CAMBIO DE SIGLO**

José Luis Curbelo

Banco Nacional de Comercio Exterior

*Comercio exterior*, 9, 1992

México ; pp: 811-821

**SEPLA-ALH 6/93**

**DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN: LOS PARTIDOS Y LOS ACTORES DIRECTAMENTE IMPLICADOS EN LA EXPERIENCIA DE LOS CENTROS COMUNALES ZONALES DE MONTEVIDEO 1990-1992**

Gerónimo de Sierra ; Blanca Charbonnier

Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica (SEPLA)

*América Latina hoy*, 6, 1993

Salamanca ; pp: 14-20

## Selección bibliográfica

### **SEPLA-ALH 6/93**

#### **¿DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA O CIUDADANÍA POPULAR?**

Tomas Rodríguez Villasanté  
Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica (SEPLA)  
*América Latina hoy*, 6, 1993  
Salamanca ; pp: 7-13

### **Nu.S.142/96**

#### **LA HORA DE LO LOCAL EN BOLIVIA**

Miguel Castro Arze ; Mauricio Lea Plaza  
*Nueva sociedad*, 142, 1996  
Caracas ; pp: 116-125

### **CLAEH 76/96**

#### **UNA EXPERIENCIA DE DESBUROCRATIZACIÓN: EL MUNICIPIO DE MONTEVIDEO DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA**

Gonzalo Varela Petito  
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
*Cuadernos del CLAEH*, 76, 1996  
Montevideo ; pp: 93-196

### **P.A.L. 14/94**

#### **LA VILLE ET L'AMÉRIQUE LATINE**

Oliver Dollfus ; Jean-Paul Deler ; Marie-Danielle Demélas-Bohy (et al.)  
*Problèmes d'Amérique latine*, 14, 1994  
Paris ; pp: 7-344

### **4754-L.**

#### **LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES**

Alfonso Puncel Chornet (et al.)  
Universitat de València, 1994  
València ; pp: 1-170

### **Cou. 149/95**

#### **DÉVELOPPEMENT URBAIN**

Catherine Coquery-Vidrovitch ; Osita Ogbu ; Gerrishon Ikiara (et al.)  
ACP-UE  
*Le Courrier*, 149, 1995  
Bruxelles ; pp: 49-91

### **35448-L.**

#### **DECENTRALIZED COOPERATION, A NEW EUROPEAN APPROACH AT THE SERVICE OF PARTICIPATORY DEVELOPMENT (METHODOLOGICAL STUDY)**

Francis Douchamps (coord.)  
COTA, 1996  
Brussels ; pp: 1-141

### **CENDES-C 32/96**

#### **DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DEL AJUSTE: UNA RELACIÓN CON MUCHAS INTERROGANTES**

Beate Jungemann  
Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, 1996  
*Cuadernos del CENDES*, 32, 1996  
Venezuela ; pp: 61-95

**D+C 5/96**

**DESCENTRALIZACION EN AMÉRICA LATINA: CONCEPTOS, TENDENCIAS Y PROBLEMAS**

Detlef Nolte ; César Verduga Vélez ; C. Rodolfo Mercado Mercado (et al.)

Fundación Alemana para el Desarrollo y la Cooperación

*Desarrollo y cooperación*, 5, 1996

Berlín ; pp:8-24

**Nu.S. 142/96**

**GLOBALIZACIÓN, ESTADO NACIONAL E INSTANCIAS LOCALES DE PODER EN AMÉRICA LATINA**

Tania Margarete Keinert ; Claudete de Castro Silva

*Nueva sociedad*, 142, 1996

Caracas ; pp: 96-106

**CETRI-AS 3/97**

**ACTEURS SOCIAUX ET DIMENSION LOCALE EN AMÉRIQUE LATINE**

Manuel Ortega Hegg

Centre Tricontinental (CETRI)

*Alternatives sud*, 3, 1997

Louvain-la-Neuve; pp: 127-144

**CETRI-AS 3/97**

**MONDIALISATION, ÉTAT NATIONAL ET INSTANCES LOCALES EN AMÉRIQUE LATINE**

Tania Margarete Keinert ; Claudete de Castro Silva

Centre Tricontinental (CETRI)

*Alternatives sud*, 3, 1997

Louvain-la-Neuve ; pp: 145-160

**Dev.Ch. 4/97**

**NEW DEMOCRATIC SPACES AT THE GRASSROOTS?**

**POPULAR PARTICIPATION IN LATIN AMERICAN LOCAL GOVERNMENTS**

Gerd Schönwälder

Institute of Social Studies

*Development and change*, 4, 1997

The Hague ; pp: 753-770

**CETRI-AS 3/97**

**LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE MUNICIPALE EN BOLIVIE**

David Tuchsneider

Centre Tricontinental (CETRI)

*Alternatives sud*, 3, 1997

Louvain-la-Neuve ; pp: 179-194

**CETRI-AS 3/97**

**LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION: UN POINT DE VUE LATINO-AMÉRICAIN**

Enrique Cabrero Mendoza

Centre Tricontinental (CETRI)

*Alternatives sud*, 3, 1997

Louvain-la-Neuve; pp: 41-60

**36091-L.**

**GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL, ZARAGOZA: II SEMINARIO: ZARAGOZA, 1-10 DE AGOSTO DE 1998**

Vera María Candau ; Marga Usano ; Susana Sacavino (et al.)

Fundación InteRed, 1999

Madrid ; pp: 1-126