

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.

* Abogada y experta en desarrollo local, España

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

	Territorio (miles de Km)	Población (millones de habitantes)	Nº de municipios
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

	América Latina	Municipalidades	Población
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

América Latina Tramos de población	Número de municipios
+ 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

Argentina	Promulgada según cada Estado.
Bolivia	Ley Orgánica de Municipalidades 696 de 10 de enero de 1985 y Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994.
Brasil	Promulgada según cada Estado.
Colombia	Código de Régimen Municipal 136 de 1994.
Costa Rica	Código Municipal 4574 de 30 de abril de 1974.
Cuba	Normas reglamentarias de las asambleas municipales del poder popular de 1982.
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 de 31 de marzo de 1988, reformada en marzo de 1992 por la Ley 19.310.
Ecuador	Ley de Régimen Municipal 680 de 31 de enero de 1966.
El Salvador	Código Municipal 274 de 31 de enero de 1986.
Guatemala	Código Municipal, Decreto 58/88 de 6 de octubre de 1988.
Honduras	Ley de Municipalidades 134 de 29 de octubre de 1990.
México	Promulgada según cada Estado.
Nicaragua	Ley de Municipios 40 de 17 de agosto de 1988.
Panamá	Ley sobre Régimen Municipal 106 de 8 de octubre de 1973.
Paraguay	Ley Orgánica Municipal 1.294 de 9 de diciembre de 1987.
Perú	Ley Orgánica de Municipalidades 23.853 de 28 de mayo de 1984.
Rep. Dom.	Ley sobre Organización Municipal 3455 de 21 de diciembre de 1952.
Uruguay	Ley Orgánica Municipal 9.515 de 28 de octubre de 1935.
Venezuela	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
Argentina (1989)			
Buenos Aires	2.900.794	60	48.347
Bolivia (1992)			
La Paz	711.036	13	54.695
Santa Cruz	694.616	13	53.432
Cochabamba	404.102	13	31.085
Brasil (1991)			
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
Chile (1991)			
La Florida	391.253	10	39.125
Viña del Mar	312.306	10	31.231
Concepción	311.537	10	31.154
Colombia (1994)			
Bogotá	6.314.305	28	225.511
México (1990)			
Guadalajara	1.628.617	20	81.431
Nezahualcoyoti	1.259.543	20	62.977
Ecatepec	1.219.238	20	60.962
Nicaragua (1992)			
Managua	973.759	20	48.688
Paraguay (1992)			
Asunción	502.426	20	20.934
Uruguay (1985)			
Montevideo	1.246.500	31	40.210
Venezuela (1990)			
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 munici-

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 m² de locales para despachos divididos en espacios o módulos de 100m² y 30 m², 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 el 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.