

UN LUGAR PARA LA INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE
La descentralización, las políticas sociales y el municipio
Los casos de Chile y Bolivia



Este trabajo fue apoyado por el proyecto “*Social Policy Decentralization: A Regional perspective*”, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) con el No. de proyecto 96-0225-02

Santiago y La Paz, septiembre 1999

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

© 1999, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

SUR Centro de Estudios Sociales y Educación

CEBEM Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1 LAS POLÍTICAS SOCIALES, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ROL MUNICIPAL: EL MARCO ANALÍTICO	4
I. ROL DEL MUNICIPIO Y SUS CAPACIDADES INSTITUCIONALES	4
II. PERSPECTIVAS DEL ESTUDIO	5
III. DOS ENFOQUES Y DOS HIPÓTESIS	6
IV. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS	7
1. <i>Descentralización</i>	7
2. <i>Capacidad local</i>	8
3. <i>Gestión local</i>	9
4. <i>Innovación</i>	9
V. EL MARCO ANALÍTICO.....	10
CAPÍTULO 2 DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	12
I. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO Y SUS PARADIGMAS.....	12
II. LA DESCENTRALIZACIÓN	13
1. <i>Sus significados</i>	13
2. <i>Modelos analíticos</i>	15
III. LAS POLÍTICAS SOCIALES: DOS PARADIGMAS.....	17
CAPITULO 3 LOS MECANISMOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	19
I. LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS EN BOLIVIA	19
1. <i>El marco legal e institucional de la inversión en infraestructura social</i>	19
2. <i>Mecanismos de financiamiento de la inversión</i>	26
3. <i>El espacio formal de decisiones del proceso de inversión en infraestructura social</i>	28
4. <i>Lo formal y lo informal en el financiamiento de la inversión</i>	33
5. <i>Articulación de la demanda y control en la inversión en infraestructura</i>	34
II. LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS EN CHILE.....	35
1. <i>Marco legal e institucional de la descentralización chilena</i>	35
2. <i>Mecanismos de descentralización de la inversión</i>	41
3. <i>Evolución y estado de la descentralización fiscal</i>	45
4. <i>Principales fondos para la inversión pública descentralizada</i>	51
CAPÍTULO 4 INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE. UN ACERCAMIENTO A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO	56
I. INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE SUCRE Y COCHABAMBA.....	56
1. <i>El Municipio de Sucre</i>	57
2. <i>El Municipio de Cochabamba</i>	61
3. <i>Dificultades y problemas</i>	67
4. <i>Innovaciones estructurales</i>	67
5. <i>Innovaciones funcionales específicas</i>	72
6. <i>Elementos comunes y factores motivadores de innovaciones</i>	79
II. LA INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE HUECHURABA, PUDAHUEL, RANCAGUA Y SANTIAGO	82
1. <i>Los cuatro casos de innovación</i>	82
2. <i>Procesos innovadores y capacidades locales</i>	97
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES.....	103
I. BOLIVIA.....	103
1. <i>Las estructuras legales e institucionales y la capacidad local</i>	104
2. <i>Impacto de los mecanismos financieros sobre la provision de infraestructura</i>	107
3. <i>Los efectos de las innovaciones</i>	110
II. CHILE	112

1. <i>Impacto del marco institucional y de sus mecanismos operacionales sobre la capacidad local...</i>	112
2. <i>Impacto de las innovaciones sobre la capacidad local del municipio.....</i>	114
3. <i>Factores determinantes y la capacidad local en los procesos de gestión</i>	117
4. <i>¿Qué pasó con la participación y las demandas locales?</i>	119
III. REFLEXIONES FINALES	123
1. <i>Las preguntas sobre las dos situaciones</i>	124
2. <i>Las innovaciones en el nivel micro y mezo, no en el macro.....</i>	125
BIBLIOGRAFÍA.....	127

CAPÍTULO 1 LAS POLÍTICAS SOCIALES, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ROL MUNICIPAL: EL MARCO ANALÍTICO

I. ROL DEL MUNICIPIO Y SUS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

El modelo emergente de política social¹ en América Latina supone para el nivel local del Estado una nueva serie de responsabilidades y tareas, las cuales a su vez presuponen un conjunto nuevo de habilidades técnico-administrativas, institucionales y políticas.² En Chile, y en un grado menor en Bolivia, el *rol* asignado al nivel local del Estado —los municipios— en relación con las políticas sociales ha ido evolucionando desde el cumplimiento de funciones sólo asistenciales, hasta el desempeño de funciones promocionales o desarrollo de estrategias.³

Se puede distinguir los siguientes tipos de funciones de los municipios en el ámbito de las políticas sociales:⁴

- *asistencial*: los municipios deben administrar y otorgar los subsidios estatales básicos, tales como los de salud, educación o vivienda, entre otros;
- *promocional*: deben promover la organización de la demanda, y administrar y supervisar el financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura social;
- *de desarrollo*: cada vez más, deben actuar como agentes de desarrollo. Para ello deben coordinar y articular la oferta del Estado central con las necesidades de grupos vulnerables.

En el campo de la acción social de los municipios, tales funciones se acumulan y sobreponen. Por otra parte, cada una de ellas expresa un momento de la evolución del quehacer del municipio en la política social. El carácter asistencial se acerca más al modelo tradicional de la política social, en tanto el papel de agente de desarrollo se refiere a la inversión social, meta explícita del modelo emergente. El papel promocional parece más bien de transición y puede contener, de hecho, fines asistenciales y/o de inversión social.

En este tránsito desde la función asistencial a la de promoción y de desarrollo, las responsabilidades asignadas a los municipios aumentan y se complejizan: desde meros administradores de transferencias estatales, van pasando a ser detectores de demanda, gestores de proyectos, supervisores de contratistas y, finalmente, estrategas, aprovechando oportunidades de desarrollo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

¹ Entendemos por política social “el conjunto de medidas e intervenciones que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración social, habilitando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión” (Secretaría Ejecutiva, Comité de Ministros Social de Chile: 1999).

² La frase “capacidad local” será utilizada en este documento para expresar habilidades o capacidades técnico-administrativas, institucionales y políticas.

³ De acuerdo a un estudio reciente sobre programas sociales en Chile (Raczynski 1998), los diseños e implementación de programas sociales exigen al municipio distintos aportes: entrega de información; canalización de recursos desde el ministerio; inscripción y selección de beneficiarios y/o localidades; selección y adjudicación de proyectos; ejecutor o co-ejecutor de programa; aporta al financiamiento de los programas en su comuna; el municipio facilita la articulación entre los programas y los prioriza en función de sus objetivos de desarrollo local. Para Bolivia, ver Blanes & Yáñez (1998).

⁴ Damos las gracias a Verónica Silva, Jefa de la División Social del Ministerio de Desarrollo y Planificación del Gobierno de Chile (GOC) para esta tipología de papeles.

Además, cada una de estas responsabilidades supone un papel de articulador entre la demanda (necesidades de la comunidad)⁵ y la oferta (los programas sociales del gobierno central, las transferencias financieras descentralizadas, nuevos atributos municipales y las oportunidades que se presentan para el desarrollo, desde cualquier ámbito de la sociedad, del mercado o del Estado). No se espera que el municipio supla el déficit entre demanda y oferta; sin lugar a duda, es una tarea de todos: del Estado central, de la ciudadanía, del sector privado, del tercer sector. No obstante, el papel asignado al municipio puede contribuir a disminuir este déficit.

Este papel de articulador supone distintos tipos de capacidades: de administrar recursos y proyectos; de informarse y desplegar estrategias para adjudicarse proyectos; de desarrollar propuestas y negociarlas; de detectar necesidades y prioridades locales y proyectarlas hacia el futuro. Es importante afirmar, además, que las conductas no solamente expresan capacidades locales, sino también las actitudes y posturas de los municipios hacia su *rol* en el desarrollo.

En este contexto, surgen algunas interrogantes:

- En la actualidad, ¿pueden los municipios asumir estas nuevas responsabilidades?
- ¿Poseen las capacidades necesarias para articular y compatibilizar las demandas locales en un contexto descentralizado?
- ¿Habrán favorecido los procesos de descentralización un fortalecimiento de la capacidad local del municipio para la satisfacción de demandas locales?
- ¿Cómo puede el municipio aprovechar el contexto de la descentralización, y otros factores, para la gestión del espacio socio-territorial, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y de los sectores postergados?
- ¿Cómo puede ser mejorada y fortalecida la capacidad local —técnica, administrativa, institucional y política— de los municipios y agentes locales para asumir estas nuevas responsabilidades?

II. PERSPECTIVAS DEL ESTUDIO

Este estudio busca analizar el cruce entre la descentralización y los procesos de reforma de la política social, enfocándose en el papel y potencialidad que tienen y pudiesen tener los municipios en tales procesos globales. El estudio mira la descentralización del Estado y las políticas sociales con dos perspectivas: una “desde arriba”, que enfatiza la institucionalidad centralista del Estado; y otra “desde abajo”, que reconoce la importancia de las iniciativas que se generan en el nivel local. La decisión de adoptar estos dos enfoques se basa en un motivo teórico, uno de corte político coyuntural y otro pragmático.

El primer motivo se relaciona con los supuestos teóricos de la descentralización y la teoría sobre el desarrollo local. Respecto a la descentralización, se postula que el proporcionar mayores recursos, atributos y responsabilidades a niveles inferiores del Estado, los habilita para responder mejor —que los niveles centrales— a las necesidades de la gente, generando programas sociales más pertinentes, eficaces y eficientes.

Por otra parte, hemos sido motivados por el contexto político que se vive en muchas partes de Latina América: por las transiciones democráticas propias de esta región del mundo. Un desafío de estas transiciones es la recreación de las instituciones democráticas y su legitimación por las

⁵ Se entiende por demanda los requerimientos, manifiestos o latentes, que realiza la población afectada sobre el conjunto de acciones, bienes y/o servicios necesarios para satisfacer su necesidad (División Social, Mideplan 1999).

sociedades latinoamericanas. Este tema cruza los temas de la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y las políticas sociales en todo América Latina. La participación social y política es, por una parte, una prioridad para hacer al Estado más eficiente, en el sentido de que su oferta sea más pertinente a las demandas sociales; pero también es una prioridad democrática, en cuanto a la creación de espacios públicos socio-políticos de naturaleza pluralista y abierta. Influye también aquí el tema de la estabilidad política de nuestros países y su gobernabilidad democrática. Este contexto político no está ausente en los procesos de reforma de la política social en América Latina. De hecho, más y más autores citan la necesidad de incorporar criterios relevantes a estos aspectos políticos en los análisis de políticas sociales (Cohen 1997).

Finalmente, nos lleva a realizar este estudio también un motivo pragmático: atender las necesidades de los profesionales y hacedores de políticas que trabajan en el campo de la política social y en la descentralización en Bolivia y Chile. Hoy en día, distintos Ministerios y niveles de gobierno reconocen la existencia de un grave problema de coordinación y articulación de actores y programas sociales, que afecta la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables y postergados de la sociedad. Este es un problema institucional, organizacional y de “cultura de Estado”. Las evaluaciones tradicionales de la política social, sobre todo desde la perspectiva sectorial, no enfatizan la perspectiva institucional del diseño e implementación de la política, limitando sus análisis a evaluaciones de impacto y de resultados de programas. Aunque esta perspectiva es muy importante, y aporta a generar conocimientos sobre estrategias de intervención adecuadas a ciertos problemas sociales específicos, no permite abordar el tema institucional y el problema de engranaje entre los distintos niveles y/o actores. Curiosamente, los resultados de evaluaciones tradicionales identifican más y más el tema institucional —de capacidad, coordinación y articulación— como clave en obstaculizar o facilitar una implementación adecuada de programas sociales, y también en asegurar un abordaje integral de problemas sociales complejos.

III. DOS ENFOQUES Y DOS HIPÓTESIS

El primer enfoque mira desde “arriba hacia abajo” los procesos de descentralización de la política social y la participación en éstos del municipio. Esto es, adopta la perspectiva del Estado central, tomando la provisión de infraestructura social⁶ como caso de estudio. Esta perspectiva nos permite, a través del caso de la inversión en infraestructura social, analizar la descentralización desde arriba, y cómo los principales mecanismos de descentralización política y de descentralización financiera han habilitado o no la capacidad local de los municipios de desempeñar su papel de articulador. Aquí miramos a la supraestructura y el engranaje entre los municipios y esa estructura.

Nuestra hipótesis de trabajo en torno a este primer enfoque es:

La descentralización de la inversión en infraestructura —el actual circuito formal e informal de inversión pública— ha favorecido un fortalecimiento de la capacidad local del municipio a través de:

- *la incorporación de mayores recursos y más actores a la esfera municipal;*
- *una diversificación del proceso de decisión;*

⁶ La infraestructura social se refiere a obras relacionadas a la educación/cultura, salud, vivienda y a los sectores de infraestructura productiva y equipamiento social, tales como escuelas, clínicas y hospitales locales, iluminado público, caminos carreteras y centros comunitarios, entre otros.

- una mejor identificación de demandas y establecimiento de prioridades;
- una optimización en la utilización de recursos financieros;
- una mejor conciliación de las necesidades de los beneficiarios.

El segundo enfoque consiste en mirar “desde abajo” la capacidad de los municipios de asumir las nuevas tareas propuestas para ellos en los procesos de reforma de la política social. Con estos dos enfoques intentamos revelar y contrarrestar la tensión entre un enfoque tradicional, donde el Estado central es protagonista, y un enfoque innovador desde abajo, donde el municipio se vuelve más protagonista en los procesos de gestión.⁷

Con esta segunda perspectiva analizamos seis casos donde los municipios lograron procesos innovadores en su gestión local, y observamos su capacidad de llevar a cabo un desarrollo endógeno de política. Esta perspectiva pretende aislar el análisis de los procesos de descentralización desde arriba, y mirar cómo los municipios han podido desarrollar capacidades locales a partir de su autonomía relativa dentro del Estado. Así, este segundo enfoque arroja resultados sobre la potencialidad que tienen los municipios dentro de los nuevos esquemas de política social. Aquí miramos solamente a los ejecutores, los municipios, y la hipótesis de trabajo que guía esta sección del estudio es:

La gestión local del espacio socio-territorial posibilita un mayor desarrollo.

En esta segunda parte del estudio, en Bolivia se siguió con la perspectiva de la inversión en infraestructura social, mientras que en Chile se eligieron casos que permitieran arrojar información sobre capacidad local, independientemente de qué política social trataran. En ambos países los casos se centran en la gestión territorial local. Justificamos esta decisión por lo siguiente: nuestras preguntas apuntan a entender si los municipios tienen la capacidad de asumir las nuevas responsabilidades que se les están otorgando, y *que se están proponiendo en los nuevos esquemas*, para implementar los programas sociales. Por tanto, nos interesa casos de municipios que han innovado desde su posición en los esquemas descentralizados, utilizando, o no utilizando, los recursos provenientes de los niveles centrales a partir de la descentralización. Con esta información, podemos informar sobre la potencialidad que tienen los municipios para asumir nuevas tareas y papeles.

IV. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

1. DESCENTRALIZACIÓN

Todos los países en América Latina contemplan dentro su estructura algún grado de descentralización. Inclusive, en regímenes con características centralistas se aplica un modelo desconcentrado en ciertas acciones.

Cuando el modelo de descentralización implica la otorgación de plena autonomía y autoridad a los niveles locales de gobierno para la provisión de servicios públicos locales,⁸ el régimen es considerado de *devolución*.

⁷ Usamos dos enfoques e hipótesis para poder aislar los procesos innovativos. En Bolivia, se utilizó sólo una hipótesis para orientar el trabajo, no obstante los resultados demuestran que las innovaciones municipales eran endógenas y ameritaban su análisis independiente.

⁸ Los bienes y servicios públicos locales son aquellos cuyos beneficios se expanden solo dentro de determinados límites territoriales. Así, por ejemplo, la educación o los servicios de saneamiento básico, son considerados bienes

El transferir responsabilidades específicas relacionadas sólo a una de las fases del ciclo de proyectos, pero con cierto grado de autonomía de los niveles locales, implica la adopción de un modelo de *delegación*. En este tipo de modelo, los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central.

Finalmente, *desconcentración* implica sólo la dispersión de responsabilidades y subordina jerárquicamente al órgano desconcentrado. Estos procesos pueden ser funcionales o territoriales, según el cuerpo o normativo y legal que los regule.

El término *descentralización*, a lo largo del trabajo, se refiere principalmente a un régimen de *delegación*. Específicamente, en el caso del estudio, los modelos no implican el otorgamiento de plena autonomía a los niveles locales, y tampoco una simple dispersión de responsabilidades. Luego, se enmarcan dentro de un modelo de delegación.

Los procesos de descentralización se expresan en el traspaso de atributos y recursos a niveles inferiores del gobierno a través de distintos mecanismos: financieros (de transferencias de recursos); otorgamiento de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en aspectos tributarios; creación de nuevos órganos y niveles de gobierno, entre otros.

2. CAPACIDAD LOCAL

Entendemos el término *capacidad local* como la habilidad del municipio de articular entre la demanda (necesidades de la comunidad) y la oferta (oportunidades abiertas por las instituciones del gobierno central, mecanismos de transferencias financieras, sector privado, recursos propios) en la gestión del espacio socio-territorial. La capacidad local está relacionada a la satisfacción de demandas mediante el uso de los recursos institucionales y financieros provistos para hacer viable el proceso de descentralización; y también al involucramiento de otros agentes del Estado y de otras instituciones de desarrollo, tanto civiles como sociales, en esa tarea.

Esta capacidad local a la que hacemos referencia puede ser institucional y/o política, técnica y administrativa.

Por capacidad política nos referimos a la capacidad de comandar y dirigir las políticas y programas; a la capacidad de coordinar entre diferentes instituciones políticas e intereses de la sociedad civil y del Estado; y a la capacidad de implementar estas decisiones. En otras palabras, se refiere a la capacidad de mantener un control efectivo sobre la definición de prioridades y estrategias e integrar las demandas de la sociedad civil local; de manejar conflictos inherentes al proceso político, e integrar otros agentes y niveles de gobierno, así como agentes de la sociedad civil local, para luego relacionar y negociar con estos actores; finalmente, se refiere a la capacidad de liderazgo y autoridad para implementar políticas y programas.

Por capacidad institucional, nos referimos a la capacidad de usar las “reglas del juego”, tanto formales como informales. Esto significa tomar gran ventaja de la estructura regulatoria formal, así como de los códigos y normas informales de la cultura organizacional del Estado.

Finalmente, por capacidad técnico-administrativa, nos referimos a la habilidad relacionada a la efectiva además de eficiente organización y manejo de recursos humanos y financieros, así como a un conocimiento especializado respecto a las funciones de los gobiernos locales.

públicos locales. Por el contrario, la defensa pública y la estabilidad económica son considerados bienes públicos nacionales.

Para el desarrollo del estudio, definimos dos dimensiones principales de la capacidad local:

- *Técnico-administrativa*, que se refiere a la organización y manejo de recursos humanos y financieros para la gestión del espacio socio-territorial.
- *Político-institucional*, referida a la organización y manejo de recursos políticos, sociales y culturales para la gestión del espacio socio-territorial.

3. GESTIÓN LOCAL

La iniciativa individual o de grupo emanada desde el ámbito local es el signo inequívoco de la existencia de actor local. Las actividades experimentales e innovadoras suponen una dosis muy importante de iniciativa, es decir, de movilización del conjunto de actores locales (Arocena 1995). Además, la iniciativa capaz de producir efectos de desarrollo local no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o por un grupo. Se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación —y de conflicto— permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local. La articulación de las distintas iniciativas deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco a la situación de negociación entre diferentes lógicas (Arocena 1995).

Entendemos la gestión local como el manejo y organización de recursos para que prospere una estrategia de desarrollo local.

Los procesos de gestión local son considerados no simplemente en sus aspectos técnicos de manejo y administración de competencias y recursos, sino como un esfuerzo colectivo y, por lo tanto político, de los actores locales —municipalidad, empresarios, grupos sociales, entre otros— para organizar y dar un uso adecuado a los recursos —humanos, financieros, técnicos, normativos, de información, de poder, etc.— con los que cuentan en un momento determinado para hacer frente a sus carencias y necesidades individuales y colectivas y para desarrollar sus potencialidades en la perspectiva de un desarrollo humano y sostenible (Velásquez 1998).

4. INNOVACIÓN

Las innovaciones que tienen lugar en América Latina se enmarcan en un ambiente institucional nuevo, ofrecido por los procesos de democratización y descentralización que cursan los países de la región, que favorecería el surgimiento de reformas espontáneas en las localidades (Campbell 1997). Así, aspectos más específicos que los cambios operados en el ámbito institucional, tales como la introducción de nuevas tecnologías, métodos de planificación, gestión e información al nivel local, han de consignarse como innovaciones.

Además, la experiencia habría demostrado que la mayoría de las veces los enfoques innovadores más promisorios provienen de la experiencia local, es decir, de las personas y organizaciones comunitarias que cotidianamente enfrentan los problemas que requieren soluciones (Perlman 1989).

En el ámbito de la gestión y gobiernos locales, la innovación representa una empresa que busca mejorar determinadas condiciones deficitarias a través de la utilización de técnicas y procedimientos nuevos, más eficientes y eficaces, que garanticen o faciliten el resultado de logros más efectivos.

Los estudios (Albesa 1996) de las innovaciones municipales revelan que ellas han tendido a realizarse en diversas áreas: relaciones gobierno/comunidad, mecanismos de articulación inter-institucional e integración sectorial, fuentes y formas alternativas de financiamiento, alternativas

tecnológicas y procesos de producción, instrumentos de control social sobre los gastos y acciones del gobierno, mecanismos de sustentabilidad financiera de los proyectos.

Tim Campbell (1997) sugiere, a partir del análisis de 25 estudios de innovación local en América Latina, que la innovación puede tener impacto en una o todas de las siguientes áreas: desempeño administrativo, gestión fiscal, provisión de servicios públicos, participación del sector privado, participación ciudadana.

Una actividad, un conjunto de actividades, un concepto político o programático que modifica significativamente las características del desempeño del sistema pertinente, pueden tener efectos sobre la propia institución que realiza la innovación y que, a su vez, se innova. Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo nuevo. En el campo de la política pública, una innovación muchas veces puede tratarse de la combinación de elementos ya existentes o soluciones conocidos, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos (Albesa 1996).

La innovación también es entendida como una capacidad de inventiva de los municipios, y como posibilidad de desarrollo.

V. EL MARCO ANALÍTICO

La unidad de observación del estudio ha sido el municipio. Esto permite observar los procesos de descentralización desde arriba y desde abajo, y sus implicaciones sobre la capacidad local de los gobiernos locales. Este último es el objeto del estudio.

Los países de Bolivia y Chile fueron escogidos por el contraste en sus historias de descentralización. En Bolivia la descentralización hacia los municipios es muy reciente, mientras que en Chile la descentralización municipal ocurrió desde hace ya más de quince años. Este mayor tiempo de la experiencia Chile supone una mayor consolidación de la capacidad técnico administrativa en el ámbito local que el caso Boliviano.

El marco analítico se construyó a partir de nuestras hipótesis de trabajo e incorpora nuestros dos enfoques de trabajo.

Esquema del marco analítico

Variables dependientes:	Variables independientes:		
	Hipótesis 1 "Desde arriba"		Hipótesis 2 "Desde abajo"
	Marco legal y normativa para la descentralización de la inversión	Mecanismos de la descentralización	Innovación endógena
1. Capacidad local			
2. Resultados			
3. Impactos			

La primera hipótesis se operacionalizó a través de la siguiente pregunta: *La descentralización de la inversión en infraestructura social —en particular en sus aspectos legales, institucionales y operacionales—, ¿habrá favorecido el fortalecimiento de la capacidad local del municipio para la satisfacción de demandas locales? ¿Cómo y en qué condiciones?*

Se analizó esta pregunta observando dos conjuntos de variables independientes: (1) el marco legal e institucional de la descentralización en los niveles centrales, regionales y locales; y (2) los mecanismos administrativos, financieros y técnicos que viabilizan este marco. Así también, se observaron las implicaciones en torno a la variable dependiente, la capacidad local de los municipios, en tanto a

- la incorporación de mayores recursos y más actores en la esfera municipal;
- una diversificación del proceso de decisión;
- una mejor identificación de demandas y establecimiento de prioridades;
- una optimización en la utilización de recursos financieros;
- una mejor conciliación de las necesidades de los beneficiarios.

La segunda hipótesis se analizó a través de dos preguntas. Una primera, muy similar a la anterior, pero que se enmarca en torno a la innovación: *¿Habrá favorecido la innovación un fortalecimiento de la capacidad local del municipio para la satisfacción de demandas locales? ¿Cómo y en qué dimensiones? ¿En la incorporación de mayores recursos y más actores en la esfera municipal? ¿En una diversificación del proceso de decisión? ¿En una mejor identificación de demandas y establecimiento de prioridades? ¿En una optimización en la utilización de recursos financieros? ¿En una mejor conciliación de las necesidades de los beneficiarios?*

Y otra pregunta que se crea a partir de la misma hipótesis de trabajo: *La gestión local del espacio socio-territorial, ¿habrá posibilitado un mayor desarrollo?*

Se analizó esta pregunta a partir del proceso de innovación que lleva a cabo el municipio, observando en ella, en el caso chileno, los elementos de estructura (externa e interna: legislación, organización municipal, actores, entre otros), de proceso (articulaciones, conflictos de interés, motivaciones y funciones de los actores involucrados), de resultados (recursos movilizados/utilizados: financieros, humanos, poder, territorio, oportunidades), y de impactos (resolución de demandas locales, generación de capacidades locales, distribución de externalidades positivas/negativas por grupo de interés, el significado de la innovación para el desarrollo de la comuna).

En el caso boliviano, se analizó esta segunda pregunta en dos niveles de innovaciones: uno estructural y otro específica o funcional. Las innovaciones estructurales se relacionaron con las modalidades y lineamientos de las políticas públicas en los municipios. Son innovaciones que afectan a la totalidad de actores e instituciones del espacio socio territorial. Las innovaciones específicas afectaron a sectores o proyectos específicos y en aspectos más o menos particulares y resuelvan problemas puntuales en el contexto de un proyecto o sector concreto.

CAPÍTULO 2 DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

I. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO Y SUS PARADIGMAS

Las reformas estructurales que han tenido lugar en América Latina durante las últimas décadas han estado vinculadas a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. Este nuevo modelo modifica los criterios y las prioridades de la política económica, el carácter y la estructura del Estado en general y de la política social en particular, todos procesos íntimamente ligados a la globalización —con la exigencia mundial hacia la eficiencia— y a la redemocratización de nuestros países.

En el ámbito económico, el modelo de sustitución de importaciones que surgió después del período de ajuste en la década de los ochenta, está siendo reemplazado por uno basado en la competitividad en el mercado internacional. A raíz de la crisis de financiamiento externo que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos, los equilibrios macroeconómicos se incorporaron como componente central de las políticas nacionales económica y presupuestaria.

En el ámbito político, las reformas han implicado cambios en el *rol* del Estado, y en su estructura y tamaño. El paradigma del Estado está cambiando desde uno de bienestar —que se responsabiliza directamente por la integración social y nacional— a uno que regula y “habilita” (*enabling State*). Este “nuevo” Estado aseguraría las oportunidades de integración a través de los mecanismos del mercado, habilitando a sujetos individuales para que accedan a las oportunidades presentadas por el mercado. La modernización, la descentralización y la democratización son todas metas de este proceso, aunque en la práctica puedan ser contradictorias.

La fase de transición que vive América Latina se caracteriza por el desmonte del carácter estatal que tuvieron diversos servicios y empresas; por nuevas tendencias en la administración pública, la valorización de la pluralidad de actores privados, la primacía de las señales del mercado y sus agentes como determinantes de la asignación de recursos en la sociedad, y por la revalorización de la democracia como sistema político.

El Estado ha comenzado a reconfigurarse y descentralizarse en muchos actores e instancias. El proceso ha dado lugar a nuevos espacios políticos —los gobiernos municipales— y a nuevas preocupaciones políticas —la participación y el derecho a la ciudadanía—, ambos elementos que dan cuerpo a un ámbito local.

En este contexto, a la política social se le ha asignado la función de crear los prerequisites del crecimiento económico, y se ha puesto gran énfasis en mejorar la eficiencia del gasto social. Así, se ha considerado imperativo aumentar el impacto y la eficiencia de las políticas sociales. El Estado interventor y protector es reemplazado por un Estado subsidiario, que tiende a concentrarse en las funciones de financiamiento, regulación y diseño de la política social, dejando al sector privado un mayor espacio para la provisión de servicios sociales. Al mismo tiempo, han adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de los recursos. Este proceso ha sido visto como un cambio de paradigma de política social, relacionado a un cambio en el modelo de desarrollo.⁹

⁹ Se pueden distinguir dos paradigmas de políticas sociales: uno dominante, que habría sido originado en la fase de sustitución de importaciones; y otro emergente, impulsado por los cambios globales en la región. La distinción y análisis

En el campo de los servicios sociales, las reformas en América Latina se han dirigido principalmente a introducir elementos de competencia en su provisión, a través de la participación de agentes privados y de cambios en las modalidades de apoyo estatal. Un ejemplo de esto último es el cambio desde el subsidio a la oferta al subsidio a la demanda de servicios. Paralelamente, se ha procurado descentralizar la prestación de aquellos servicios que continúan a cargo del Estado, crear nuevos esquemas de gestión pública orientada a resultados, dar autonomía efectiva a las entidades públicas prestadoras de servicios y establecer mecanismos de participación ciudadana.

Asistimos a un proceso de profundos cambios institucionales en la región. Felipe Portocarrero (1997:207) señala que “no se puede aplicar políticas nuevas con un Estado viejo; se requiere ‘reinventar al gobierno’, esto es, constituir una autoridad social que se convierta en el espacio de coordinación, articulación e integración de políticas a nivel nacional, regional y local”. Para esto se requiere, como acción estratégica, la inversión en capital humano.

Sin lugar a duda, hoy en día uno de los desafíos principales del desarrollo es fortalecer la capacidad del Estado de desempeñar adecuadamente su papel en el desarrollo. El Banco Mundial, en su informe anual de desarrollo de 1997, subraya la necesidad de mejorar la capacidad estatal para acrecentar el bienestar económico y social. Señala que es necesario “acomodar la función del Estado a su capacidad” a través de ajustes en los incentivos y combinaciones adecuadas de éstos: normas y controles, más competencia dentro del Estado y mayores cauces de opinión y participación. Un aspecto clave de este proceso de fortalecimiento es incentivar un Estado que aprenda.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN

1. SUS SIGNIFICADOS

En nuestro continente, la descentralización constituye un proceso de cambios institucionales reciente e inacabado. Este proceso ha sido apoyado por aquellos que la perciben como un mecanismo para disminuir el tamaño del Estado y su control sobre el capital, y también por quienes ven en la descentralización la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil. En un contexto de reordenamiento económico y de redemocratización, se supone que el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales contribuye a afianzar y consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el desarrollo que demanda el nuevo contexto económico.

Desde el punto de vista económico, y en el marco de procesos de reconversión y globalización de la economía, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficacia y eficiencia —técnica y social— en la provisión de servicios del Estado. Ello porque posibilita una mayor flexibilidad de la gestión y mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a escala local. La descentralización, entonces, es una estrategia de instrumentación de políticas concretas, una forma adecuada de asignación de recursos, sea porque es posible una mejor identificación de los beneficiarios, o porque se simplifica y transparenta el control de la gestión.

de ambos paradigmas son realizadas por Rolando Franco en: “Paradigmas de la política social en América Latina”, en Cambio Social y Políticas Públicas, ed., Raúl Urzúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, 1997.

La descentralización aparece ligada a modernización del Estado, al formar parte de los ajustes estructurales y de la necesidad de cambios en un contexto globalizado. La economía mundial ha impuesto a nuestros países la prioridad de mantener los equilibrios macroeconómicos, por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes (Coraggio 1997 citado en PDGL 1998). Por lo tanto, como componente de la modernización, a través de la descentralización se busca racionalizar inversiones y mejorar la eficiencia y efectividad del aparato estatal, en el supuesto de que una distribución de funciones y de recursos hacia niveles inferiores aumentaría la eficacia y eficiencia de las acciones estatales.

Campbell (1994:33) señala que “al organizar la división de responsabilidades sobre el gasto, los gobiernos deben buscar el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: la producción de servicios e infraestructura, que casi siempre se ve favorecida por la centralización debido a las economías de escala; y la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades. En la práctica, lograr el equilibrio depende de muchos factores, siendo el más importante la capacidad institucional al nivel local”.

Desde el punto de vista político, la descentralización ha formado parte de los esfuerzos de democratización en marcha, en tanto forma de acercar el gobierno a la ciudadanía y de promover una efectiva participación ciudadana. Desde el comienzo, el debate sobre descentralización en América Latina estuvo unido al problema de la gobernabilidad, dado el escenario en que se conjugaba la crisis estructural en los ámbitos productivo y estatal, con el proceso de democratización luego de más de una década de gobiernos autoritarios.

Uno de los mayores avances de los procesos de descentralización tiene que ver con la elección “democrática” de los gobiernos municipales, pese a que aún queda por perfeccionar este aspecto de las reformas. La democratización y la descentralización han reforzado y dado mayor legitimidad a los gobiernos locales, lo que ha creado las condiciones para que en bastantes casos se exprese una capacidad de liderazgo público local de alcaldes, intendentes o gobernadores (Borja y Castells 1997).

Los gobiernos latinoamericanos han ido descentralizando poderes y funciones desde el ámbito nacional al local. Al mismo tiempo, las fuerzas democráticas, combinadas con la emergente conciencia respecto del entorno local, han energizado las estructuras políticas en las municipalidades, las que hoy cuentan con mucho mayores atribuciones que en el pasado (Rodríguez y Winchester 1997:16). Muchos gobernantes locales dicen: no queremos más competencias, sino más recursos. Se ha producido un desfase entre el crecimiento de las funciones y demandas y el de los recursos, pero en muchos casos lo que se reclama es más poder, libertad, y autonomía.

A la descentralización del Estado corresponde, así, una igual descentralización del conflicto, lo que en la práctica implica la transformación de los gobiernos locales en posibles espacios de lucha y de experiencias de conquista para la ciudadanía. En este proceso, la identidad local puede verse fortalecida. Si bien esto tiene aspectos positivos y posibilita una proximidad que facilita la participación, también tiene limitaciones y no debe ser sobrevalorado. La legitimidad de este espacio —acceso equitativo para la sociedad civil, participación efectiva y transparencia en la toma de decisiones— es asunto de discusión y estudio. Este espacio tiende a ser vulnerable a la vida política local, y algunos ven en lo local bloqueos a los cambios y reforzamiento de los aspectos más tradicionales.

En este sentido, es necesario examinar las trabas que impone el proceso de descentralización, pero también las limitaciones y potencialidades que poseen los niveles subnacionales para asumir un papel activo en el desarrollo en este nuevo contexto.

2. MODELOS ANALÍTICOS

Las teorías de *public choice* (escogimiento público) tienden a dominar la teoría económica sobre el sector público (Buchanan 1968, Hirschman 1970, Musgrave y Musgrave 1992).¹⁰ Estas teorías, en general, proporcionan la base teórica para el análisis de los gobiernos locales y la descentralización. Su adopción por los analistas presupone que el proceso de descentralización está diseñado para que el gobierno central deje de ser el responsable principal de la prestación de servicios públicos, y que sean los gobiernos subnacionales —regional y/o municipal— los que actúen de acuerdo a los principios del modelo de *public choice* local.

De acuerdo con esta teoría, los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de ingresos locales, principalmente a través de impuestos. Esta realidad exige al gobierno local optar por una alternativa de presupuesto de inversiones bajo ciertas restricciones. Para que la toma de decisión sea eficiente, los habitantes deben determinar el nivel y la combinación de servicios públicos de manera colectiva. Este modelo resalta la importancia del papel que cumple el gobierno local en cuanto a recoger las demandas ciudadanas relativas a sus necesidades de servicios y responder a ellas. La ciudadanía puede manifestarse a través de plebiscitos locales donde los habitantes votan sobre niveles de impuestos especiales. También se expresan las demandas locales a través del voto por un candidato u otro y su respectiva agenda de gobierno. Se supone que la concordancia entre las demandas expresadas y la respuesta del gobierno refuerza “el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (*accountability*)” (Campbell 1994: 35). Las autoridades que ignoran reclamos de la ciudadanía u operan la municipalidad de manera ineficiente, deben renunciar. O la comunidad, en su mayoría, puede expresar un voto de castigo por alguna autoridad pública que no haya respondido a sus demandas de forma adecuada.

Otro importante supuesto de este modelo, referente a los tipos de expresión ciudadana, se refiere a la opción de “salida” o *exit*. Esto se refiere a la posibilidad del habitante de elegir dónde quiere vivir, como también a su opción de trasladarse a otra comunidad, con una calidad de vida más acorde a sus preferencias o con costos menores.

Otra teoría, dentro de la misma escuela, es el modelo principal-agente. Campbell (1994:36) postula una similitud entre la relación principal-agente y las relaciones entre el Estado central y niveles subnacionales de gobierno. El gobierno central, de acuerdo a este modelo, determina las prioridades del sector público. Sin embargo, reconoce que la ejecución descentralizada puede ser más eficiente. Los gobiernos locales, como cualquier agente, requieren tener alguna flexibilidad y autonomía para operar con iniciativa propia frente a la descentralización de servicios públicos. El diseño realizado en el nivel central, entonces, debe buscar los incentivos y sanciones adecuadas para canalizar esta iniciativa en la dirección adecuada. El gobierno local es responsable, últimamente, no frente a sus ciudadanos, sino frente al gobierno central.

Campbell y Frankenhoff, en un documento de análisis de política del Banco Mundial de 1994, sugieren que el avance de la descentralización ha ido más allá de lo que sería sostenible en muchos países en América Latina (1994:4). Señalan que la “descentralización aumenta la necesidad de una capacidad expandida al nivel local para la prestación de servicios, la gestión de programas y finanzas, el mejoramiento de las decisiones públicas y el mejoramiento del *accountability*” (ibíd.). Proponen un paradigma de *good local governance*, o “buen gobierno local” para orientar las prácticas del Banco en este campo. Estas instituciones locales de gobierno en América Latina serían de carácter autónomo, con libertad en la toma de decisión sobre gastos y gestión.

¹⁰ Este capítulo se basa en el marco de análisis presentado por Tim Campbell en *Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe*, 1994.

Esta postura es coherente con las recomendaciones presentados por el Banco Mundial en su ya muy conocido documento de política sobre “good” *governance*, publicado a comienzo de los noventa, donde integra este concepto a sus análisis sobre la administración del desarrollo. El Banco Mundial (1993:2) define este término como “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo”, refiriéndolo al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo. Para fortalecer las estructuras de gobierno, se define cuatro áreas de trabajo: la gestión del sector público, *accountability*, el marco legal para el desarrollo, y la transparencia y la información. Esta perspectiva también ha sido adoptada por otras agencias internacionales, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estos enfoques económicos y de la administración pública perciben la descentralización desde el Estado y el Gobierno y permiten analizarla desde esta posición hacia abajo dentro del Estado y, hacia abajo en relación a la sociedad civil.

Nosotros, a diferencia del Banco Mundial, consideramos el ejercicio del poder —*governance*— no como un atributo exclusivo de los gobiernos, sino también de la sociedad civil y del mercado. En palabras de Leftwich (1993:611), “*governance* se refiere (...) a la distribución, tanto interna como externa, del poder político y económico. Así, hace referencia a las estructuras de las relaciones políticas y, fundamentalmente, económicas, y a las reglas por las cuales se gobierna la vida productiva y distributiva de una sociedad. En resumen, se refiere a un sistema de relaciones políticas y socioeconómicas o, en términos generales, a un régimen.” Por tanto, la forma como el sistema resuelve los conflictos sociales y la distribución subsecuente de sus costos y beneficios dependen tanto del régimen político, como del proceso de definición y toma de decisiones y de la capacidad para implementarlas y ejecutarlas. Es decir, la distribución final de los beneficios y costos entre los actores del mercado, del Estado y de la sociedad civil depende de cómo se gobierna, y de la distribución del poder entre ellos.

Desde la perspectiva de *governance*, los procesos de descentralización en Latinoamérica son una oportunidad para fortalecer la ciudadanía y contribuir a la gobernabilidad de nuestros países. Este enfoque permite alejarse de perspectivas estatistas, que se enfocan predominantemente en aspectos como administración, gestión e incluso gobierno local en su sentido burocrático.

Este enfoque incluye elementos que a menudo se consideran ajenos al proceso de desarrollo de políticas públicas: sector privado, asociaciones civiles, organizaciones comunitarias y movimientos sociales. Trasciende la tecnocracia del planificar, organizar, coordinar y elaborar presupuestos, tareas a menudo asociadas con la gestión, y considera, además, el carácter y papel de la sociedad civil, la conciencia cívica y la participación. Incorpora elementos como la responsabilidad hacia abajo, transparencia y receptividad ante necesidades y demandas de la sociedad, tratándolos como ingredientes claves de la gestión pública.

Desde distintas perspectivas, se reconoce la relevancia de los espacios locales en tanto aporte sustantivo o clave para enfrentar problemas u orientar soluciones relacionados con la gestión de políticas centrales o políticas locales de carácter social o económico (González, 1998). La valorización de lo local ha derivado en que la descentralización se enfoque como la responsabilidad de gestionar la generación de bienes en función de la construcción de demandas locales, mediante el apoyo a “agentes” capaces de asumir la doble responsabilidad de construir demandas y gestionar prestaciones (Lombardi).

El municipio es considerado un “agente de desarrollo”, y ya no tan sólo un prestador de servicios. En este sentido, el municipio ya no se limita a atender un territorio, sino también a una sociedad que le demanda bienes, servicios y mejores condiciones de vida.

Desde la perspectiva del *desarrollo local*, el desafío actual es construir efectivos organismos de gobierno local. Sin embargo, este ideal no es necesariamente objetivo de la política actual, ya que tras el discurso descentralizador y de asignar mayores responsabilidades a los municipios, las acciones realizadas muchas veces los llevan a funcionar como organismos ejecutores de proyectos diseñados en el gobierno central. En general, los municipios se han concentrado en captar inversión externa (central y/o regional) y en articular sus planes de desarrollo en función de los recursos que les provean la región y el gobierno central.

El desarrollo local es una estrategia que apunta a la ampliación de las capacidades existentes y potenciales de actores, instituciones y agentes económicos en función de las oportunidades que ofrece “lo local” —como son las condiciones culturales, sociales, económicas, políticas, público-administrativas, identitario-históricas, entre otros—, en un proceso permanente de aprendizaje. En este proceso se requiere considerar las diversas dimensiones y escalas de lo local, a los agentes locales y el marco de interdependencia mundial actual (González, 1998). Lo importante “es la capacidad y fuerzas que pueda desarrollar [la localidad] para discernir y orientar el impacto de procesos externos y envolventes, los que podrán ser de cooperación, conflicto, arbitraje o resistencia” (González, 1998: 37)

El proceso estatal de descentralización puede fortalecer la presencia local del Estado y podrá eventualmente mejorar su acción en términos de eficiencia, eficacia y pertinencia. Sin embargo, no necesariamente puede transformar “la relación del Estado con la sociedad —con la gente y los grupos sociales— en los aspectos de la tecnocracia, la burocracia y la política, siendo éste uno de los objetivos claves que ha animado la perspectiva del desarrollo local” (González, 1998: 36).

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES: DOS PARADIGMAS

Nuestros dos acercamientos al tema de la capacidad local —descentralización desde arriba y desde abajo— reflejan, en cierto modo, los dos paradigmas de política social presentes en la región: uno dominante, que habría sido originado en la fase de sustitución de importaciones, y otro emergente, impulsado por los cambios globales en la región relacionados a la incorporación del modelo neoliberal de desarrollo. Estos dos paradigmas dan cuenta del proceso de cambio institucional que se vive en la región.

Cada uno de los modelos de desarrollo lleva implícita o explícita una concepción de lo social que lo relaciona directamente con los modelos de política social y sus tendencias de reforma. Como señala Cohen (1997), el énfasis social del modelo de sustitución de importaciones descansa en la protección al trabajador asalariado organizado y reivindicativo. Su objetivo es crear “una clase media” que tenga capacidad de compra de bienes producidos localmente. Por otra parte, el modelo de desarrollo actual, de crecimiento hacia afuera, enfatiza la inversión en el capital humano y su focalización entre los más pobres de la sociedad.

Las diferencias entre los dos paradigmas se hacen claros en su diseño y en su implementación. Se transita desde un modelo tradicional de política social centralizado, con funciones de provisión y producción unificadas en el Estado central, a un modelo nuevo que enfatiza la pluralidad de actores y la descentralización. Este tipo de política social emergente responsabiliza al Estado solamente de algunas de estas funciones, considerando que otros actores sociales, como el sector privado, el sector informal y organizaciones no gubernamentales, pueden y deben acudir en el cumplimiento parcial de ellas. En la nueva situación se privilegia la toma de decisiones en el ámbito local, promoviéndose la desconcentración y descentralización.

Tradicionalmente, en América Latina el sector público es el que implementa los programas sociales, partiendo del principio de que el Estado sabe lo que se debe hacer. El paradigma emergente, en cambio, fomenta la participación de otros actores, y la asignación de recursos contra la presentación de proyectos aparece como el mecanismo de toma de decisión deseado.

La fuente de recursos de la política social tradicional es básicamente estatal. Las tendencias emergentes, en cambio, que no consideran al Estado como único actor de la política social, postulan las ventajas de la cofinanciación. La cofinanciación por parte de los beneficiarios significaría, por una parte, contar con recursos suplementarios; y por otra, un compromiso mayor de la comunidad que aumentaría la eficiencia de los programas. En cuanto a la lógica de asignación de los recursos, el paradigma dominante orienta el financiamiento a cubrir los costos de los oferentes de bienes o servicios. El paradigma emergente, por su parte, utiliza el mecanismo de subsidio a la demanda con el objeto de incentivar una mejor y más variada oferta de alternativas.

El paradigma emergente se construye a partir de esfuerzos por introducir criterios innovadores (Cohen 1997). Es en el campo del marco institucional y la gestión de los programas sociales donde esta transición entre modelos se ha hecho más evidente en América Latina. Racyzinski (1995:14–15), al describir sus dimensiones cualitativas, señala que los gobiernos impulsan procesos de desconcentración y descentralización mediante el traspaso de recursos y competencias a niveles inferiores del Estado, preferentemente el ámbito local. Con ello, acercan los programas a la gente e impulsan procesos de participación. Así, también, se promueve el traspaso de la ejecución de programas sociales a agentes privados, no gubernamentales y a organizaciones de la sociedad civil. Se busca crear un espacio donde los nuevos actores gestionan sus propias demandas, aportando a los gobiernos locales. La autora señala que “el resultado es un efectivo fortalecimiento de los gobiernos locales y una gestión más dinámica, eficiente y eficaz de los servicios y programas al nivel local” (ídem:15).

CAPITULO 3 LOS MECANISMOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En este capítulo se presentan los marcos de la descentralización para la inversión en infraestructura social para los casos de Bolivia y Chile. Así también el análisis sobre su incidencia sobre la capacidad local del municipio de responder a las demandas locales.

En este capítulo, miramos desde “arriba hacia abajo” cómo la política social se descentraliza en el caso de la provisión de infraestructura social, para entender cómo los principales mecanismos de descentralización política y de descentralización financiera han habilitado o no la capacidad local de los municipios de satisfacer las demandas locales por infraestructura, en articulación con la oferta de recursos que ofrece el sistema.

Analizamos el marco legal e institucional de la descentralización en los niveles central, regional y local, así como también los principales mecanismos de descentralización fiscal en sus aspectos administrativos y técnico operativos, para la inversión en infraestructura social. Finalmente, respondemos a la pregunta *la descentralización de la inversión en infraestructura social —en particular en sus aspectos legales, institucionales y operacionales—, ¿habrá favorecido el fortalecimiento de la capacidad local del municipio para la satisfacción de demandas locales? ¿Cómo y en qué condiciones?*

A este tema nos aproximamos a partir del examen de la supraestructura creada en relación a la descentralización de la inversión pública en general, considerando que la mayor parte de la inversión realizada en el país, a través de distintos medios y mecanismos, y como veremos de alguna forma más adelante, corresponde a inversión en infraestructura.

Analizamos el marco legal e institucional de la descentralización, que define atributos de los niveles subnacionales — en particular de los municipios—, tan importantes como su posición dentro del esquema institucional, su estatus legal, así como las funciones y atribuciones para ellos definidas. Por otra parte, miramos el marco financiero, donde se determinan los recursos financieros de que dispondrán los municipios para responder a estas funciones. También identificamos el marco político de la descentralización, donde se juegan los recursos de poder que pueden utilizar los municipios para su actuación dentro de este sistema. Estos tres marcos condicionan el papel que en la práctica juegan los municipios dentro de la política social y la satisfacción de necesidades de infraestructura.

I. LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS EN BOLIVIA

1. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Las reformas descentralizadoras en Bolivia están referidas principalmente a dos leyes que han impulsado la transferencia de recursos y de competencias a los niveles del Municipio y del Departamento: la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

Estas leyes mencionadas han representado no sólo un cambio en la administración política del país, sino que han impulsado cambios en la relación de la población con el Estado. A este aspecto, de orden sociopolítico añadimos, su impacto en la gestión de los servicios sociales.

La Ley de Participación Popular

La Ley de Participación Popular (Ley 1551) y sus correspondientes decretos reglamentarios promueven un cambio radical del contexto institucional nacional que regía la inversión social en Bolivia. Estas leyes —vigentes a partir de 1994— proveen el marco legal para la implementación de un modelo de “Descentralización Fiscal”¹¹. En este nuevo escenario legal resaltan tres aspectos que potencialmente favorecen la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

Se transfiere la infraestructura social a los municipios

Se impulsa un proceso de descentralización y se crean dos niveles de gobierno: uno local (municipal) y otro nacional. En este esquema se transfiere a los gobiernos locales atribuciones relacionadas con la propiedad, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo.

En el sector salud se hacen transferencias de hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud. En lo que se refiere a educación, se transfiere los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como bibliotecas, museos y otros dependientes del gobierno nacional con excepción de aquellos considerados patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y polifuncionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional. Asimismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etc. Es importante dejar en claro que el Gobierno Nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores, así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del Gobierno Nacional, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales (Ley 1551, art. 13 y 14).

Se establece recursos nacionales para los municipios

Se distribuye, a título de coparticipación, el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera, para su posterior distribución entre los 311 municipios, los gobiernos locales recién creados.¹² La distribución de estos recursos está en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación). Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios). Cabe destacar que muchos municipios, entre los que se encuentra los municipios estudiados, incrementaron los recursos propios en proporciones que sobrepasan los recursos de coparticipación, generando estímulos para mejorar la capacidad operativa del sector fiscal de los mismos.

¹¹ La “Descentralización Fiscal” es entendida como la desconcentración, delegación o devolución de ciertas responsabilidades y a atribuciones de gasto y recaudación hacia los niveles locales de gobierno. El término fiscal se refiere justamente al tipo de atribuciones que se otorga a los niveles locales.

¹² Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 314 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es a su vez parte del departamento.

Se establece la participación de la sociedad en la planificación municipal

Las organizaciones territoriales de Base (OTBs) participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se estableció el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana. Finalmente, se asignó a las mismas responsabilidades y derechos sobre las acciones locales. (Ley 1551, Capítulo II).

El proceso de planificación local contempla a toda la población, a través de sus organizaciones territoriales de base, como actores potenciales del diseño y gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la Ley 1551 del 20 abril de 1994 y se consolida en la "Norma de Planificación Participativa Municipal" emanada en la resolución Suprema No. 216961 del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, que se pueden resumir en:

- El Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que es la base y pilar fundamental del proceso de planificación y se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada. Está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo.
- En el PDM se debe integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc. Luego, en la elaboración de la propuesta se debe incluir a toda la población, a través de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, Asociaciones Comunitarias y del Comité de Vigilancia.
- La base de la metodología mínima para la elaboración del PDM está en las guías metodológicas elaboradas por la Secretaria de Participación Popular, ahora Viceministerio.
- En la elaboración del PDM se articulan los siguientes insumos:
 1. el Plan General de Desarrollo Económico y social de la República (PGD),
 2. las estrategias, políticas, programas y proyectos nacionales, sectoriales o temáticos,
 3. el plan de Desarrollo Departamental,
 4. los planes departamentales y municipales de ordenamiento territorial,
 5. los PDMs de los municipios vecinos, etc.
- Una vez elaborado el PDM, como instrumento de planificación de largo plazo, se elabora un diagnóstico municipal y se formula la estrategia de desarrollo.
- Sobre la base de estos elementos se elabora el Programa de Operaciones Anuales (POA). La programación de operaciones anuales hace efectiva, necesariamente las prioridades y proyectos contenidos en el PDM, y se elabora en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.
- El Comité de Vigilancia, que está constituido por representantes de las organizaciones territoriales de base, tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento al Programa de Operaciones Anuales. El alcalde debe rendir informes periódicos para tal efecto.
- El acceso a los recursos de contraparte provenientes de los Fondos y Programas Nacionales estará sujeto al cumplimiento estricto de esta norma. Las denuncias de los Comités de Vigilancia han determinado en muchos casos la congelación de los fondos municipales.

La relación entre las definiciones del marco legal y de la arquitectura institucional con la realidad de los municipios es débil. No se pueden alcanzar muchos de los objetivos que se definen en este marco legal e institucional.

En lo que hace al proceso de planificación participativa, se evidencia debilidades en la capacidad local: la ausencia, en muchos casos, de Planes de Desarrollo Municipal, o si los hay éstos tienen mucha dificultad para poder dar los lineamientos necesarios para la asignación de recursos a los municipios. Muchos municipios cuentan con Programa de Operaciones Anuales, pero el Plan de Desarrollo Municipal que debería haberle dotado de lineamientos no existe, o bien no existe relación entre ambos. Esta es una situación frecuente, que refleja una escasa articulación entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Programa de Operaciones Anuales, y por consiguiente una débil implementación local y regional de las nuevas reformas. En síntesis, los municipios carecen todavía de una práctica de planificación participativa de tipo estratégico que les sirva de apoyo en la asignación de recursos con una visión de largo plazo.

Frecuentemente la participación ciudadana en la elaboración, tanto de Planes de Desarrollo Municipales como Programas de Operaciones Anuales es débil¹³. Algunos municipios elaboran POAs "confidenciales" amparados en presiones de autoridades del Gobierno Central ¹⁴. Sin embargo, las tendencias van hacia la institucionalización de procesos participativos en varios municipios, lo cual es un aspecto a destacar.

La planificación participativa ha sido interpretada en muchos casos como una simple recolección de demandas puntuales y una enumeración de las emergencias cotidianas de la población. En el caso de las ciudades mayores, los problemas urbanos más importantes no han sido incluidos en los planes operativos, precisamente por el énfasis en la incorporación de la demanda micro. Está en etapa de definición nuevas orientaciones a los consultores para la planificación urbana.

En resumen, el marco legal abre las puertas a mecanismos diseñados para lograr un acercamiento a la demanda social, pero no se logra un fortalecimiento paralelo de la capacidad local de los municipios, al menos en los primeros años. Entonces, la habilidad para articular la demanda social con la oferta local de financiamiento en la gestión del espacio socio-territorial, está en duda en la mayoría de ellos. Este es un campo importante para las innovaciones e iniciativas creativas desarrolladas para resolver los problemas. La herencia del pasado transmite al presente serias falencias en aspectos técnicos y organizativos, en el manejo de sus recursos sociales y culturales, y en la gestión de su espacio socio-territorial. Sin embargo, se ha logrado interesantes experiencias de identidad territorial a nivel distrital urbano. La ausencia de personal capacitado es evidente y ello influye negativamente en la calidad de los planes de gobiernos locales y en la gestión de los recursos con que cuentan.

Por otra parte, los Comités de Vigilancia se guían, en su mayoría, por consideraciones políticas y carecen de capacidad técnica para llevar adelante un proceso de control social efectivo. Esta es otra área donde, pese a contar con un marco legal claramente establecido, no se ha logrado avances debido a la debilidad de los actores.

Financiamiento de la inversión municipal: nuevos recursos

En el marco legal descrito, se identifica un conjunto de nuevos aspectos que tanto municipios como gobierno central (a través de las prefecturas) deben enfrentar en el camino de su implementación y que no se resuelven con las modificaciones legales mencionadas. Esta es sólo la norma legal que deberá ser implementada, y si bien ella no es suficiente, es un paso importante y necesario para crear capacidad en el ámbito local, regional y nacional que facilite alcanzar las metas del proceso.

¹³ Mayor detalle se presenta en Viceministerio de Participación Popular (1998)

¹⁴ Estos casos se dieron sobre todo en los años 1995 y 1996.

Los municipios bolivianos — la mayoría de reciente creación— aún no poseen la capacidad técnica tributaria necesaria para hacer frente a sus necesidades de gasto. Este factor está en directa contradicción con lo que se viene en llamar la “*capacidad fiscal*” endógena local, que es una característica fundamental que los modelos de descentralización deben poseer para su sostenibilidad. Este problema es apenas atenuado con el sistema de transferencias intergubernamentales por coparticipación. Aunque estos recursos significan, en muchos de los municipios que no son capitales de departamento, más de un 50 % de la totalidad de los recursos municipales¹⁵ no abastecen su extensa “*necesidad fiscal*”¹⁶. Aquí hay un amplio campo de demandas por soluciones creativas.

Fue necesario incluir nuevos mecanismos de tipo fiscal financiero para reducir las brechas entre regiones. Para ello se usó las regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales. Las prefecturas departamentales se apropian de estos recursos para poder financiar o eventualmente cofinanciar con los municipios proyectos de desarrollo. Para todos aquellos departamentos que no alcancen al nivel promedio nacional de regalías per cápita, se creó el “*Fondo Compensatorio Departamental*”. Así, se compensa a las regiones con menos recursos naturales. Ambos esquemas de transferencia intergubernamental — tanto el de coparticipación como el proveniente del “*Fondo Compensatorio Departamental*” — pretenden la reducción de las brechas de capacidad fiscal local y la equidad horizontal regional¹⁷.

En un principio, se otorga un bajo margen de discrecionalidad a los gobiernos locales, pues se establece que el 90% de los recursos de coparticipación deben ser destinados a la inversión social o productiva sin ninguna restricción intersectorial y que sólo el resto podrá ser utilizado en forma de gasto corriente. Esta limitación, se redujo posteriormente a 85% (Ley No 1702 de 17 de julio de 1996).

Esta nueva estructura de “*techos*” en la asignación promueve un carácter “*condicionado*” de las transferencias para que la asignación de las mismas se adecue a los objetivos nacionales, los cuales parecen expresar la prioridad central por universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos; es decir, existe un objetivo implícito de “*equidad específica*”¹⁸ por parte del gobierno central. Estos objetivos, de “*equidad específica*”, indican que, a pesar del importante incremento en la capacidad fiscal local, derivado del sistema de transferencias intergubernamentales, estos recursos no permiten aún solventar las necesidades de gasto tanto en inversión como en operación de los municipios.

En consecuencia, la nueva estructura de financiamiento resuelve sólo parcialmente las demandas de inversión, pero abre las puertas a iniciativas e impulsa las innovaciones.

Las múltiples necesidades fiscales hacen necesaria la inclusión de “*recursos externos*”¹⁹ para enfrentar de manera adecuada las responsabilidades locales. En esta situación, los municipios se ven en la necesidad de fortalecer su gestión local o generar procesos innovativos que permitan el éxito de las estrategias locales. Los recursos municipales son utilizados como cofinanciamiento o como recursos de contraparte local y permiten al municipio en muchos

¹⁵ En el caso de los municipios que son capitales de departamento los recursos de coparticipación significan solo un 23% de sus recursos totales. En este caso sus recursos propios tienen la mayor importancia significando un 52%.

¹⁶ La “*necesidad fiscal*” es entendida como la carencia local en el acceso a bienes y servicios básicos y por consiguiente de recursos financieros para hacer frente a estas necesidades.

¹⁷ Equidad horizontal se refiere al hecho de otorgar “*un trato igual para iguales*”. Una descripción cuantitativa y cualitativa de este efecto se encuentra en Escalante 1996 y 1997.

¹⁸ “*Equidad específica*” se refiere a promover la equidad en el acceso o consumo de ciertos bienes específicos.

¹⁹ Los recursos externos se refieren a fondos que no provienen de la recaudación local, de la coparticipación tributaria y de las regalías departamentales. Es decir, se refieren a recursos de cofinanciamiento provenientes de fondos de desarrollo e inversión o directamente de los organismos de cooperación internacional.

casos apalancar otros recursos financieros. En este contexto, los Fondos de Desarrollo e Inversión, los organismos de cooperación internacional, ONG's e iglesia acrecientan su importancia como instrumentos financieros locales.

Las brechas regionales

Un tema crucial en Bolivia son las brechas entre regiones. Esta diferenciación tiene impactos muy negativos en regiones atrapadas por la acumulación de pobreza histórica y por incremento de las diferencias tanto productivas como sociales. El proceso de descentralización de los últimos años, con La Ley de Participación y de Descentralización Administrativa, se propuso entre sus objetivos una asignación más eficiente a favor de las demandas de la sociedad civil. Para lograrlo, introdujo mecanismos financieros orientados a reducir las amplias brechas existentes entre regiones: la coparticipación tributaria, los ingresos por recursos propios y el fondo compensatorio departamental, mecanismos que debieran jugar un papel primordial en este sentido. Aunque estas reformas introdujeron cambios drásticos en el proceso de inversión, no cerraron las disparidades regionales.

Un resultado fue el incremento en términos per cápita de los recursos regionales en departamentos históricamente pobres en recursos como Potosí, Pando y Beni, y la disminución en otros casos como La Paz y Santa Cruz. Sin embargo, las ciudades más grandes aumentaron más rápidamente que el resto los recursos propios, y en términos de recursos, las tres grandes conurbaciones del país fueron las principales beneficiarias de la Ley de Participación Popular.

Descentralización en la administración de la inversión

Después de más de un año concentrado en la implementación de los municipios, el Gobierno aprobó la Ley de Descentralización Administrativa. Para ello contó con un apoyo masivo de la cooperación internacional, y soportó un extenso reclamo de políticos, intelectuales y dirigentes cívicos regionales, ante el intento de querer substituir la descentralización por la municipalización. De acuerdo a esta Ley, se nombra al Prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un Consejo Departamental, nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, caracterizándose también por ser una instancia política de gobierno y menos técnica como correspondería por ser un mecanismo de descentralización administrativa.

Una de las principales falencias de las Prefecturas es su alta debilidad técnico administrativa, por lo que no pudieron desempeñar su papel de mecanismo facilitador de la intermediación entre el nivel nacional y el municipal, en la definición e instrumentación de las políticas.

El Gobierno Central es el responsable de las políticas nacionales, así como de definir las normas técnicas, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, la implementación de estas responsabilidades, desde el inicio del proceso de descentralización administrativa en 1996, fue una responsabilidad de las Prefecturas²⁰. Estas se han hecho cargo de administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social a nivel regional, tal como señala la Ley 1654.

En cuanto a las inversiones, las prefecturas tienen atribuciones referidas principalmente a la formulación y ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del Plan Departamental de Desarrollo, entre los que se encuentran la construcción y mantenimiento de

²⁰ El Prefecto del Departamento es nombrado directamente por el Presidente de la República.

carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del D.S. 24206 de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental; en el mismo se asigna funciones relacionadas con la formulación y ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes.

Las prefecturas, según este conjunto de normativas, deben canalizar recursos de inversión a nivel regional. Sin embargo, en la reglamentación de la Ley 1551²¹, se habla además de la cooperación técnica que el nivel nacional debe prestar al municipal en temas de equipamiento y otros afines; incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura en salud y educación. No queda claro en ningún lugar si ésta es una de las competencias delegadas o no al nivel departamental por el nivel nacional. Sin embargo, se evidencia al observar los Programas de Operaciones Anuales (PAOs) de varias Prefecturas en las gestiones fiscales 1996 y 1997, la existencia de inversiones concurrentes de éstas con los gobiernos municipales.

En los PAOs de las gestiones fiscales ya mencionadas, se observa obras de infraestructura en salud y educación, realizadas exclusivamente por las Prefecturas, financiadas por el Fondo de Inversión Social (FIS) o el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) e incluso con recursos propios. Lo que no se sabe, es si estas intervenciones han sido realizadas de manera concertada (cofinanciada) con el municipio correspondiente o no.

Si bien la norma legal establecida por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) exige la creación de un instrumento a nivel de prefecturas que efectúe el seguimiento físico y financiero de los proyectos bajo su administración, no se conoce aun que éstos hayan sido establecidos y, si lo han sido, su actuación es más bien discreta. Similar situación se observa con los viceministerios sectoriales ya que ellos, en coordinación con directores departamentales sectoriales, deberían participar en los procesos de evaluación y seguimiento. El hecho de que los directores respondan al Prefecto antes que al nivel nacional, en éstos y otros temas, puede explicar esta situación. Esto es una consecuencia de la estructura de descentralización, tipo *block grants*, que fue aplicada en el país.

Las Prefecturas no están, como deberían, coordinando y orientando el desarrollo de los procesos de inversión en infraestructura social, de selección de áreas sectoriales a las que se deben dirigir los recursos e identificación de intervenciones estratégicas que requieran la concurrencia de los gobiernos municipales. Esto como consecuencia de la debilidad institucional, la alta rotación de personal y la excesiva politización de sus niveles operativos. Por ejemplo, en el Municipio de Sucre se evidencia la ausencia del Gobierno Prefectural en temas referidos al campo de la educación, la salud, la cultura, etc. Como respuesta, el Municipio empieza a llenar esos vacíos y a estructurar políticas municipales sobre temas como cultura y deportes, convirtiéndose en el operador directo de políticas sociales de gobierno.

En varias ocasiones la actuación de las prefecturas, ante la ausencia de procesos de concertación, negociación y priorización de las inversiones con los gobiernos municipales, han influenciado la dirección de las intervenciones de los Fondos de Desarrollo. Este procedimiento (influencias de criterios clientelares y políticos) es más evidente en el caso del Fondo de Inversión Social.

²¹ Artículo 21 Ley 1551.

2. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN

Los recursos definidos por la ley

La ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Inversión Pública, definen los mecanismos e instrumentos que tienen los municipios en materia de financiamiento de la inversión. Estos son:

Recursos del Tesoro. Estos son administrados por el Gobierno Central y transferidos a instituciones de su dependencia y al Fondo de Compensación²², creado por Ley 1551. El acceso a estos recursos por parte de los municipios se enmarca en la modalidad de cofinanciamiento.

Recursos específicos de las entidades Públicas. Son recursos que son administrados y percibidos por las entidades públicas, de acuerdo a disposiciones legales vigentes y que les permite financiar su presupuesto de inversión. Para el caso de los municipios estos recursos son los asignados como coparticipación por la Ley de Participación Popular y los considerados como recursos propios.²³

Recursos externos. Son recursos que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) contrata de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional. Este tipo de recursos tiene dos modalidades la de crédito y la de donación. La primera modalidad, ofrece recursos que son canalizados a través de los Fondos de Inversión y Desarrollo y que generalmente son financiados por organismos multilaterales como el BM, BID, etc. La segunda modalidad, es otorgada directamente a los municipios por agencias bilaterales (GTZ, ASDI, etc.).

Otros recursos. Son recursos que provienen de la comunidad, ONG o instituciones privadas, que apoyan al municipio en sus distintas inversiones en la modalidad de cofinanciamiento.

Los Fondos de Desarrollo e Inversión

Los Fondos de Desarrollo juegan un rol importante en el proceso de inversión, ya que son los encargados de canalizar gran parte de los recursos originados en créditos. En ese sentido, los Fondos de Desarrollo se constituyen en instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos planteados por la política del Gobierno Nacional a nivel global y con más especificidad en el sector social. Sin embargo, la ausencia de políticas claras y explícitas en este último sector ha ocasionado que la actuación de los Fondos no haya sido la más eficiente, facilitando así actitudes de tipo centralistas en su actuación.

Creados sobre la base de objetivos de equidad para promover el desarrollo y satisfacción de las necesidades básicas en las regiones con mayores carencias, en el actual contexto de descentralización fiscal acrecientan su importancia en apoyo a la consecución de las metas de equidad y desarrollo. Sin embargo, requieren de una adecuación a esta nueva realidad estatal en que emergen los poderes locales.

²² Es un Fondo mediante el cual el Gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante esté debajo del promedio nacional. La compensación esta a cargo del Tesoro General de la Nación, y es hasta un monto que permita alcanzar el promedio nacional a la región.

²³ Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. Además, también dispone la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto per cápita.

Según una evaluación sobre el FIS y el FNDR, cerca de un 85% de sus recursos han sido canalizados a inversiones en infraestructura social, siendo el restante 15% usado para apoyar programas de fortalecimiento y capacitación. Sin embargo, su impacto sobre los niveles de pobreza ha sido bajo y no han logrado tocar a los sectores más carenciados.

En más de una ocasión, la amplia autonomía que tienen los Fondos de Desarrollo, en relación con los ministerios de línea, ha ocasionado que actúen sin considerar las políticas sectoriales. Esto implicó ineficiencia en la asignación de los recursos para inversión en infraestructura social. Consecuencia similar tuvo el hecho que durante los primeros años del proceso de participación popular los Fondos aún no habían terminado de adecuar sus procedimientos a los cambios del país y por tanto se ignoraba al proceso de planificación participativa. Los Fondos dirigían los recursos de acuerdo a lo que ellos consideraban necesario, tomando en cuenta solamente parámetros económicos (y en muchas ocasiones políticos), generando canales directos de comunicación con el gobierno municipal e ignorando la participación ciudadana. Tampoco podía esperar a que los municipios estuvieran en capacidad de realizar estas funciones.

Con el tiempo, los Fondos han ido adecuando sus procedimientos al proceso de Participación Popular, aunque esta modificación en sus procedimientos no ha alcanzado instancias como la evaluación y el seguimiento, aspectos importantes de la Participación Popular. Es notoria la demanda de la sociedad por realizar el seguimiento y control de la inversión de los Fondos, lo que sólo se permite a oficiales del Gobierno Municipal.

Por otra parte, la estructura descentralizada de los Fondos ocasiona problemas de tipo institucional con varias prefecturas. Muchas de éstas asumieron potestades sobre las unidades regionales de los Fondos, lo que generó confrontaciones en las decisiones y distorsiones en la actuación de los Fondos en algunos momentos.

Los Fondos podrían convertirse en instrumentos de gran ayuda para la generación de "capacidad y gestión local", sobre todo en aquellos municipios con niveles de pobreza elevados. En ese sentido, la transferencia de experiencias de gestión y administración hacia los municipios, el abrir sus mecanismos de seguimiento y evaluación a la participación de la sociedad y el apoyo de estas actividades, debieran ser tareas a ser realizadas con un mayor empeño por los Fondos de Desarrollo.

Los Fondos son y serán socios imprescindibles para los municipios, ya que el cofinanciamiento que prestan es uno de los principales apoyos con que cuentan para poder cumplir con las nuevas responsabilidades transferidas; más aún si se toma en cuenta la debilidad institucional de otros actores como las prefecturas. En este sentido, es importante que los Fondos mantengan informados a los municipios en temas relacionados con los techos financieros disponibles para cada programa y la distribución programada por sector y región, además de mantener una relación más estrecha en temas vinculados al diseño y condiciones de ejecución del cofinanciamiento.

3. EL ESPACIO FORMAL DE DECISIONES DEL PROCESO DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL²⁴

El espacio formal de decisiones del proceso de inversión en infraestructura social, se ha visto favorecido no sólo por la transferencia de recursos financieros sino también por las responsabilidades cedidas a los municipios. Sin embargo, las deficiencias estructurales, como es la ausencia de un régimen de subsidiariedad institucional en el esquema descentralizado, plantea obstáculos a la inversión en infraestructura social.

Las decisiones en materia financiera

El proceso de decisiones al que se enfrenta el financiamiento de la inversión en infraestructura social actúa en tres niveles institucionales²⁵:

- Nacional: Comprende a todos los Ministerios y Viceministerios, entidades descentralizadas y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos destinados a la inversión pública sectorial.
- Departamental: Comprende el conjunto de Prefecturas y entidades dependientes que canalizan recursos de inversión en el ámbito regional.
- Municipal: Comprende a todos los gobiernos municipales y entidades dependientes que canalizan recursos de inversión pública en el ámbito local.

El cuadro siguiente ilustra, de manera sencilla, las principales competencias y funciones de los distintos niveles institucionales que reconoce el SNIP.

²⁴ En la línea de Bossert 1997, entendemos al espacio de decisiones como el rango efectivo de opciones que es definido por el gobierno central para ser utilizadas por la autoridades locales (agentes). Este espacio es definido por un conjunto de leyes y regulaciones, las mismas que definen las reglas del juego para los actores locales y regionales (espacio formal)

²⁵ Estos tres niveles institucionales están de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Participación Popular, Descentralización Administrativa y del Sistema Nacional de Inversiones.

Cuadro 1 Resumen de competencias y funciones de los distintos niveles institucionales

COMPETENCIAS	NACIONAL			DEPARTA-MENTAL	MUNICIPAL
	SNIP	Ministerios y viceminist..	Fondos de Desarrollo e Inversión	Prefecturas	Municipios
NORMATIVAS					
Establecer políticas de inversión para proyectos sectoriales y de cofinanciamiento realizados por Prefecturas y Municipios. Establecer lineamientos, directrices y plazos para la formulación del Programa de Requerimientos Financieros y del Presupuesto de Inversión Pública. Emitir dictamen de máxima autoridad	▲	▲	▲	▲	▲
IDENTIFICACION					
Identificar y elaborar proyectos de inversión		▲		▲	▲
FINANCIERAS					
Cofinanciar proyectos con Prefecturas y Municipios Registro y consolidación de proyectos en el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) Negociar y gestionar el financiamiento externo para proyectos de inversión Evaluar los proyectos presentados por prefecturas y municipios de acuerdo a criterios establecidos en los procedimientos de cofinanciamiento. Evaluar y priorizar los requerimientos de cofinanciamiento presentados por Viceministerios, Prefecturas y Municipios al SNIP. Consolidar el requerimiento financiero externo, interno y de cooperación técnica a partir de las prioridades definidas en el ámbito nacional, departamental y municipal.	▲	▲	▲	▲	▲
EJECUTIVAS					
Ejecutar proyectos de inversión. Programar y supervisar la ejecución de los proyectos sectoriales y cofinanciados, en coordinación con Prefecturas y Municipios. Realizar las contrataciones para la ejecución de proyectos.		▲	▲	▲	▲
SEGUIMIENTO/EVALUACION					
Seguimiento de la ejecución física y financiera de proyectos de inversión en los distintos niveles institucionales. Evaluar los resultados alcanzados por proyectos sectoriales y de cofinanciamiento, para la verificación de cumplimiento de políticas sectoriales.	▲	▲	▲	▲	▲

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información del SNIP, Nota: La línea triple señala una ruptura en la subsidiariedad del sistema.

El conjunto de competencias identificadas en el cuadro anterior tiene, sin lugar a dudas, efectos sobre aspectos como equidad, eficiencia y calidad de la inversión en infraestructura. Sin embargo, la estructura planteada no responde a un flujo continuo entre los respectivos niveles de decisión. La interrelación entre los niveles local y regional, es fundamental para la creación de un sistema institucional que permita la generación de dinámicas orientadas al fortalecimiento de la capacidad local. Sin embargo, la ausencia de coordinación y de comunicación interinstitucional imposibilita este objetivo. Existe una brecha, que tiende a profundizarse conforme los municipios reclaman su autonomía. Esto se refleja no sólo en las relaciones entre los municipios y las prefecturas, sino también en la relación del municipio con el gobierno nacional y de la prefectura con el gobierno nacional.

Pero el problema no es sólo legal ni de definición de funciones de cada nivel, sino sobre todo técnico. Existe falta de capacidad de ejecución en los tres niveles, con lo que el resultado final es la falta de coordinación en la implementación de políticas, entre la definición de políticas y la inversión de infraestructura correspondiente. Se producen desbordes, los municipios y las prefecturas carecen de capacidad técnica y, en muchos casos, de mecanismos para asumir y responder a los nuevos roles asignados.

El marco legal deja solamente en claro relaciones y deberes teóricos en los niveles referidos a los sistemas administrativos, financieros y de planificación, descuidando la consolidación y potenciamiento de aspectos como la coordinación de mandatos, la coordinación institucional de los diferentes niveles y las formas de participación institucional.

Una aproximación a los puntos críticos del proceso de inversión permitirá un acercamiento a los puntos de inflexión que incentivan el salto de lo que se considera como espacio formal, al informal. Para poder realizar esto, primeramente se explica a continuación el flujo formal del proceso de inversión en infraestructura social, para posteriormente acercarse al espacio informal.

Las modalidades de financiamiento

Los tipos de financiamiento, de interés para el estudio son:

- Proyectos de gobiernos municipales financiados con recursos específicos.
- Proyectos de gobiernos municipales cofinanciados por Fondos de Desarrollo e Inversión.
- Proyectos de gobiernos municipales cofinanciados por el Gobierno Central.
- Proyectos locales cofinanciados entre gobiernos municipales.

Los siguientes flujos permiten identificar, de manera sencilla, el mecanismo de estos modos de financiamiento. Es importante hacer notar, que estos flujos corresponden al nivel formal del proceso de decisión, y que por lo tanto así deben ser considerados. La ocurrencia del flujo en la realidad es impredecible.

Proyectos de gobiernos municipales financiados con recursos específicos

1. La Alcaldía, así como las organizaciones territoriales (OTBs) y los Comités de Vigilancia identifican y elaboran proyectos siguiendo los lineamientos del Plan Municipal de Desarrollo y las demandas de las OTBs de su territorio. La Alcaldía puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos a la Prefectura.
2. Los organismos técnicos de la alcaldía evalúan los distintos proyectos.
3. El alcalde realiza la priorización de los proyectos en concertación con el Consejo Municipal, OTBs y Comité de Vigilancia.
4. El Gobierno Municipal emite el dictamen de máxima autoridad competente, para dar paso a la asignación de recursos.
5. El Gobierno municipal envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN).
6. El Proyecto es incorporado al Programa de Operaciones Anuales (POA), y al presupuesto municipal.
7. Se inicia la ejecución del proyecto, ya sea de manera directa o delegada.
8. El Gobierno municipal realiza un seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
9. La sociedad civil, a través de los Comités de Vigilancia, realiza el control social de las inversiones en el proyecto.

Proyectos de gobiernos municipales cofinanciados por Fondos de Desarrollo e Inversión

1. La Alcaldía, así como las OTBs y los CV identifican y elaboran proyectos, siguiendo los lineamientos de Plan Municipal de Desarrollo y las demandas de las OTBs de su territorio: La Alcaldía puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos a la Prefectura.
2. Los organismos técnicos de la alcaldía evalúan los distintos proyectos.
3. El alcalde realiza la priorización de los proyectos en concertación con el Consejo Municipal, OTBs y CV.
4. El Gobierno Municipal emite el dictamen de máxima autoridad competente lo que permite continuar con la solicitud de recursos.
5. El Gobierno Municipal envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el Sistema de Información sobre Inversiones y paralelamente realiza la solicitud de cofinanciamiento a las entidades respectivas, en este caso a los Fondos de Desarrollo e Inversión.
6. Los Fondos de Desarrollo e Inversión reciben la solicitud de financiamiento de los Municipios. Realizan una evaluación técnica y financiera de los proyectos y cuantifican el requerimiento financiero.
7. Los Fondos emiten el dictamen de máxima autoridad ejecutiva y asignan recursos.
8. Se realiza la firma del convenio de cofinanciamiento entre el Fondo respectivo y el Gobierno Municipal.
9. Los Fondos de Desarrollo ratifican ante el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) el convenio. El SISIN le asigna al proyecto un código que lo identifica como proyecto cofinanciado.
10. El Proyecto es incorporado al POA y al presupuesto tanto del Municipio como de los Fondos de Desarrollo.
11. El Gobierno Municipal inicia la ejecución del proyecto ya sea de manera directa o delegada.
12. El Gobierno Municipal realiza un seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
13. La sociedad civil, a través del CV realiza el control social de las inversiones en el proyecto.

Proyectos de Gobiernos Municipales Cofinanciados por el Gobierno Central

1. La Alcaldía, así como las OTB y los CV identifican y elaboran proyectos de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo y las demandas de las OTB de su territorio. La Alcaldía puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos a la Prefectura.
2. Los organismos técnicos de la Alcaldía evalúan los distintos proyectos.
3. El alcalde realiza la priorización de los proyectos en concertación con el Consejo Municipal, OTB y CV.
4. El Gobierno Municipal emite el dictamen de máxima autoridad competente, lo que permite continuar con la solicitud de recursos.
5. El Gobierno Municipal envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) y paralelamente realiza la solicitud de cofinanciamiento al Gobierno Central.
6. El SNIP mira que se cumplan todos los requisitos que exige el Sistema de Inversión Pública.
7. El Gobierno Central a través de los Ministerios y Viceministerios sectoriales reciben, evalúan y priorizan la solicitud de financiamiento.
8. El Gobierno Central a través de los Ministerios y Viceministerios sectoriales emiten el dictamen de máxima autoridad ejecutiva para la asignación de recursos.
9. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) incorpora y consolida el Presupuesto de Requerimientos Financieros. El SNIP realiza la gestión y contrato de financiamiento.
10. El gobierno Central a través del Ministerio de Hacienda firma el convenio de cofinanciamiento con el Gobierno Municipal.
11. El Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) ratifica el código del proyecto, el mismo que lo identifica como un proyecto cofinanciado por el Gobierno Central.
12. El Proyecto es incorporado al POA y al presupuesto tanto del Municipio como de los de los Ministerios y Viceministerios sectoriales correspondientes.
13. El Gobierno Municipal inicia la ejecución del proyecto, ya sea de manera directa o delegada.
14. El Gobierno Municipal realiza el seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
15. La sociedad civil a través del CV realiza el control social de las inversiones en el proyecto.

Proyectos locales cofinanciados entre gobiernos municipales

1. Las Alcaldías, así como las OTB y los CV involucradas identifican y elaboran proyectos, siguiendo los lineamientos del plan Municipal de Desarrollo y las demandas de las OTB de su territorio. La Alcaldía puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos a la Prefectura.
2. Los organismos técnicos de las alcaldías involucradas evalúan los distintos proyectos.
3. Los alcaldes realizan la priorización de los proyectos en concertación con el Consejo Municipal, OTB y CV de sus respectivos territorios.
4. Se emite el dictamen de máxima autoridad competente, lo que permite continuar con la solicitud de recursos.
5. Se envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) y paralelamente realiza la solicitud de cofinanciamiento al Gobierno Central.
6. Se firma el convenio interinstitucional entre los Gobiernos Municipales.
7. El Proyecto es incorporado al POA y al presupuesto de los municipios involucrados.
8. Se inicia la ejecución del proyecto ya sea de manera directa o delegada.
9. Los Gobiernos municipales realizan un seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
10. La sociedad civil de ambos municipios, a través de los CV, realiza el control social de las inversiones en el proyecto.

Los flujos detallados arriba, manifiestan una frondosa formalidad. La existencia de puntos de inflexión (cuellos de botella) en este espacio formal de decisiones, abre las compuertas a las decisiones informales como mecanismos de escape, espacio informal que encierra tanto innovaciones al proceso, omisiones de los procesos establecidos por la norma, como también

"interpretaciones propias" del formalismo. *Hay que hacer las cosas por encima del formalismo*, denuncian muchos municipios.

4. LO FORMAL Y LO INFORMAL EN EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN

Inversiones con recursos del nivel central o de fondos de desarrollo e inversión.

El juego informal en la toma de decisiones sobre inversión puede ser el más importante de los problemas que impiden el funcionamiento de los mecanismos descritos. No se suele seguir al pie de la letra lo priorizado en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) o en el Programa de Operaciones Anuales (POA), negociándose otros proyectos diferentes. Con frecuencia, no se ejecuta el POA, postergándose para el año siguiente u otras ocasiones, así como tampoco existe en la realidad una relación entre PDM y POA. Este nivel de informalidad se encuentra tanto a nivel del Municipio como del Gobierno Central o de los Fondos.

Con relación a la ejecución, la decisión final y definitiva suele quedar con frecuencia en manos de los Fondos. Estos, en más de una ocasión, han actuado según su propio criterio; inclusive ignorando los lineamientos sectoriales de políticas dictadas por el gobierno a través de sus ministerios. Cuando el cofinanciamiento es con el gobierno central, el proceso tiene iguales resultados (centralismo), con el añadido de una mayor dilación burocrática, ya que el número de actores que intervienen aumenta con el paso del tiempo y, en muchos casos, no se coordinan. Muchas veces oficiales de gobierno a nivel central — ministerios y viceministerios — desconocen los roles que les cabe cumplir en el proceso de cofinanciamiento con los municipios. Esto se traduce en un prolongado trámite burocrático, el mismo que con frecuencia no termina en los resultados deseados, por errores y dilaciones en la burocracia central. Se debe reconocer, que los Fondos de Desarrollo han mejorado considerablemente en este sentido, aunque no sucede lo mismo con el actuar del gobierno central.

Por último, en lo que a los fondos se refiere el problema se agrava aun más, ya que éstos tienen en algunos casos la potestad de retractarse y/o postergar los desembolsos de manera unilateral. La respuesta frente a esta situación es también informal. El tema de las obras es fundamental para la gestión política en todos los municipios, ya que su resultado pone de manifiesto la capacidad política del alcalde: las obras son un requisito imprescindible para mantener su relación de clientela social. Esto implica al lobby dentro de su partido, su filiación política, la relación de su partido político mantiene con el esquema de gobierno, pero sobre todo, su imagen hacia fuera. En esta situación, el alcalde busca otras salidas, como el cofinanciamiento con ONG y/o centros universitarios, lo que permite al municipio contar con recursos sin pesados trámites burocráticos.

Inversiones con recursos propios

Se refieren a las inversiones con recursos específicos municipales y/o a las inversiones cofinanciadas entre varios municipios. En este tipo de inversión existe mucha más autonomía por parte del municipio. El único nexo que tienen con el nivel central es la obligación de registrar la inversión en el Sistema de Información sobre Inversiones. Sin embargo, el incumplimiento de este paso no les imposibilita el realizar la inversión. En los hechos, se verifica que la mayoría de los municipios no envían o envían con retraso la documentación que permite registrar sus inversiones con recursos específicos en el Sistema de Información sobre Inversiones. Este comportamiento suele ser una respuesta a dos puntos de inflexión en el proceso:

- a) El desconocimiento de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en municipios pequeños y medianos. El órgano rector del SNIP, pese a haber comprometido la

realización de capacitación en todos los niveles donde el SNIP actúa, ha mostrado falencias en los municipios y en especial en los municipios rurales. Paralelamente, el apoyo técnico que los gobiernos regionales deberían prestar a municipios con niveles de capacidad técnica baja no es lo que se esperaba y en muchos casos ni siquiera existe o está sujeta a factores externos como la capacidad de lobby del alcalde.

- b) La ausencia de capacidad técnica incluso impide a muchos municipios llenar los formularios del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), sobre todo en municipios rurales. Pese a estas limitaciones, el monto de proyectos inscritos en el SISIN ha venido incrementándose entre 1995 y 1997. El SISIN registra un incremento de 9.585 proyectos inscritos en 1995, a 18.000 proyectos en 1997. Sin embargo, en la mayoría de los casos el proceso de inscripción se sitúa temporalmente fuera del mapa formal de decisiones. Es decir, muchos proyectos se inscriben en el Sistema recién cuando ya están siendo ejecutados.

Inversiones con recursos externos

Si bien los municipios pueden recurrir a recursos externos (generalmente bilaterales) para financiar sus inversiones, este proceso en última instancia debe ser concretado siempre por el Gobierno Central. Éste, a través del órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), le otorga un grado de prioridad al requerimiento para posteriormente gestionar y negociar el financiamiento ante organismos de financiamiento. En este caso, además de regirse a las políticas sectoriales, existen también limitaciones dadas por el Ministerio de Hacienda, que buscan controlar los posibles efectos sobre la estabilidad macroeconómica del país. En este tipo de financiamiento, nuevamente el papel del lobby realizado por el municipio juega un rol preponderante.

Del análisis, se desprende que aquellos municipios con poca capacidad local (técnica, administrativa, política) deben enfrentar restricciones en el financiamiento de infraestructura; sobre todo cuando esta es de envergadura mediana o grande y el municipio es pequeño y con poca capacidad fiscal. Es decir, los municipios pequeños, para realizar inversiones grandes, deben necesariamente cofinanciar el proyecto ya sea con el Gobierno Central o con algún Fondo. Esto implica que la decisión de invertir salga del ámbito local y pase al ámbito nacional, con la consiguiente pérdida de autonomía en la decisión.

Sin embargo, pese a lo mencionado anteriormente, el sistema ha proporcionado incentivos al Municipio para mejorar su capacidad local y sobre todo fiscal, ya que sólo así puede lograr mayor autonomía en sus decisiones de inversión.

5. ARTICULACIÓN DE LA DEMANDA Y CONTROL EN LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

Hasta acá, se ha puesto énfasis en el análisis del componente “financiamiento” del proceso. Sin embargo, es importante analizar también los componentes de identificación/priorización y seguimiento/control de la inversión en infraestructura.

Aunque el espacio formal de decisiones otorga un amplio margen de acción a lo local en materia de identificación y priorización de proyectos²⁶, la debilidad que presentan los Comités de Vigilancia (CV) en sus procesos de articulación, tanto con las Organizaciones Territoriales de

²⁶ Esta discrecionalidad se enmarca en las normativas legales dadas por la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

Base (OTB) como con los gobiernos municipales, les impide a ambos canalizar la demanda social de una manera adecuada.

En las respuestas informales a esta situación se encuentra una amplia gama de “innovaciones”, variaciones para eludir en unos casos o para suplir las deficiencias de la norma legal. Por ejemplo, en la mayor parte de los casos, es el gobierno municipal y/o el Concejo el que introduce la demanda social. En municipios con fuertes rasgos tradicionales son las autoridades originarias las que canalizan las demandas; en otros son ONG y/o instituciones privadas con presencia en la región las que influyen en la articulación de la demanda social. El rol que juegan estos nuevos actores es el producto de búsquedas de la sociedad civil de medios que les permitan pronunciar y canalizar su demanda de una manera más clara. En los municipios más grandes y en general en aquellos predominantemente urbanos, las dificultades de articulación de las demandas por parte de las organizaciones de base es extremadamente difícil, con lo que la selección y priorización de los proyectos está prácticamente en manos de la Alcaldía y el funcionamiento del Consejo de Vigilancia es el más bajo.

El seguimiento y control social de la inversión en infraestructura, de acuerdo a Ley, debe ser realizado por los Consejos de Vigilancia (CV) de los distintos municipios. Sin embargo, esta función tampoco está siendo desarrollada de manera eficiente por aspectos tales como: mal funcionamiento de los Consejos, ocasionado —sobre todo en municipios rurales— por una falta de coordinación de sus miembros, que terminan delegando toda la responsabilidad en el presidente del mismo. También existen otras limitantes, como el compromiso de miembros del CV con el municipio²⁷; falta de incentivos²⁸ para que sus miembros cumplan su función, el desconocimiento de las demandas sociales, y la ausencia de capacidad técnica para poder fiscalizar las inversiones.

Nuevamente, y ante la presencia de puntos de inflexión en el proceso, se presentan respuestas informales relacionadas a la aparición de nuevos actores que asumen las funciones que el CV no cumple a cabalidad. Entre estos nuevos actores, que asumen la tarea de control social, están el propio Concejo Municipal, en especial los concejales de la oposición, algunas Organizaciones Territoriales de Base, juntas de vecinos y vecinos organizados.

II. LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS EN CHILE

1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN CHILENA

El proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado principalmente durante las últimas dos décadas. En este período, se han concretado reformas en la estructura institucional, administrativa y financiera del Estado, que han afectado ámbitos como la democratización y representación política, la aplicación de la política social, y la participación de las comunidades y autoridades locales en la definición del desarrollo económico y social de sus territorios.

En este proceso, se distingue una primera etapa desarrollada entre 1974 y 1989, durante el gobierno militar, en la que tuvieron lugar procesos de regionalización y municipalización. En 1974 se dividió administrativamente el país en regiones, provincias y comunas y, a lo largo del período, se implementaron reformas tan importantes como el traspaso a los municipios de la

²⁷ En el caso del Municipio de La Paz, por ejemplo existen miembros del CV que trabajan en reparticiones municipales.

²⁸ El D.S 24790 crea un fondo de control social destinado a solucionar este punto.

administración de los establecimientos de educación pública y de salud primaria, el desarrollo del esqueleto del actual sistema de financiamiento municipal, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que es hasta hoy el principal canal para financiar obras de infraestructura municipales.

Con el primer gobierno democrático en 1991, comenzó una segunda etapa del proceso. Aquí se realizaron Reformas Constitucionales orientadas principalmente a la creación de los Gobiernos Regionales y a la democratización de los municipios, y fueron creados nuevos mecanismos para el financiamiento de inversiones regionales y locales.²⁹

En 1999, la descentralización política, la democratización de la nueva institucionalidad, la descentralización fiscal y la modernización municipal están aún en proceso. A comienzos de este año se estaba preparando e implementando un conjunto de nuevas reformas, que incluyen modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), orientadas a otorgar mayor autonomía para flexibilizar estructuras y personal municipal; una nueva Ley de Rentas —en proceso de elaboración jurídica—, y reformas a los Gobiernos Regionales orientadas a la democratización y perfeccionamiento de esta institucionalidad.

Estructura de gobierno y administración del Estado

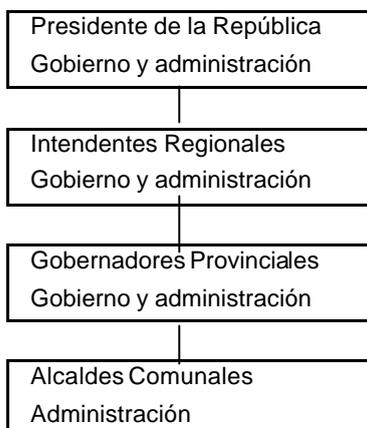
Actualmente, el territorio nacional se divide para las funciones de gobierno y administración en 13 regiones, éstas en 51 provincias, y para efectos de la administración local las provincias se encuentran divididas en 341 comunas.³⁰ La estructura político-administrativa del país configurada a partir de esta división se expresa en una red jerárquica que va desde el Estado Central hacia los respectivos niveles subnacionales, y se puede describir en el esquema que sigue:

²⁹ El proceso de descentralización quedó entonces regulado por un marco jurídico cuyas principales normas son establecidas por la Constitución Política de la República y sus respectivas Leyes Orgánicas. La normativa constitucional que regula la descentralización está contenida principalmente en el Capítulo XIII de la Constitución Política sobre "Gobierno y Administración Interior del Estado". La mayoría de sus normas fueron modificadas o sustituidas por la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1991.

La Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado determina la organización básica de la Administración Pública. La Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional de 1991 y La Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1992, con sus respectivas modificaciones, definen las normativas generales de organización y funcionamiento de las Regiones y Municipalidades respectivamente.

³⁰ Constitucionalmente, se distinguen las funciones de gobierno interior y de administración del Estado. La función de gobierno interior está referida a la autoridad superior, el Presidente de la República. Su objetivo principal es conservar el orden público y la seguridad exterior. La función de administración se refiere a las actividades desempeñadas por los órganos competentes, para cumplir con las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y comunales de manera continua y permanente. Esta función también puede ser considerada como el conjunto de servicios encargados de satisfacer las necesidades públicas.

Autoridades de Gobierno y Administración del Estado



Nivel regional

Las reformas constitucionales de 1991 (LOCR 19.175) crearon un órgano intermedio de administración pública: los Gobiernos Regionales (GORE). Mientras el gobierno interior del Estado en la región reside en el Intendente, las funciones de administración interior en cambio, radican ahora en el Gobierno Regional

Según el marco normativo que lo rige, el GORE se estructura como persona jurídica de derecho público, dotada de patrimonio propio e investido de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Entre sus principales funciones se encuentra: planificar el desarrollo regional, ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas, y el desarrollo social y cultural (LOCR 19.175). Estas funciones son bastante amplias y la mayoría son compartidas con otras instancias públicas. La falta de claridad en las mismas dificulta la claridad en la asignación de responsabilidades, situación que puede explicarse por la inexperiencia de los GORE en Chile, o por la dificultad de construir un diseño descentralizado en un país con historia centralista y de carácter unitario (Valenzuela, 1997).

Los GORE se componen de un Intendente, y de un Consejo Regional. El Intendente es designado por el Presidente de la República y ejerce funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del Presidente, y administrativas, como presidente y ejecutivo del Consejo Regional (CORE). El CORE, por su parte, es integrado por consejeros regionales, electos por los concejales municipales de la región. Fue creado con el fin de hacer efectiva la participación de la comunidad regional, para lo cual tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. En lo que compete a las decisiones sobre inversión, el CORE resuelve los planes de desarrollo y programas regionales, el presupuesto regional, y la inversión de los recursos asignados a las regiones desde el nivel central (LOCR 19.175).

Los Gobiernos Regionales son organismos de reciente creación y en proceso de construcción en nuestro país. Aunque la reforma data de 1991, el proceso de instalación de los Gobiernos Regionales se inició recién en 1993, con la primera elección -indirecta- de los Consejos Regionales. Cabe señalar, que la elección indirecta de las autoridades regionales: Intendente y consejeros, ha implicado una lejanía con los ciudadanos de la región, ya que el Presidente de la República, así como los partidos políticos y los representantes comunales, son los encargados de definir las autoridades regionales.

Si bien existe un nivel provincial, este posee una menor importancia relativa respecto de los niveles regional y local. En la práctica, es una forma de delegación de las funciones de gobierno

interior del Intendente Regional. Aquí el Estado desconcentra la función de gobierno en la Gobernación Provincial, a cargo de un Gobernador que es nombrado y removido libremente por el Presidente. Como órgano desconcentrado del Intendente, está supeditado a sus instrucciones para ejercer la supervigilancia de los servicios públicos radicados en la provincia. Además, preside el Consejo Económico y Social Provincial, órgano de carácter consultivo en el que participa la comunidad socialmente organizada de la provincia.³¹

Nivel comunal

En el nivel comunal la administración del Estado se descentraliza en los municipios. Las reformas constitucionales de 1991 consagraron la autonomía municipal, de manera que los municipios quedaron definidos, en la Ley (LOCM 18.695), como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, con participación de la comunidad local.

Como corporaciones, las municipalidades se componen de los siguientes órganos: Alcalde, Concejo y Consejo Económico Social Comunal. Como organismos autónomos, los municipios no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia con el Presidente de la República ni con los Ministerios, y cumplen en general sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Estado.³²

Las reformas realizadas durante el período de gobierno autoritario ampliaron el rango de las competencias de los municipios, que hasta entonces tenían escasa relevancia dentro del aparato público. Se institucionalizó algunas funciones ligadas a la administración y desarrollo del espacio urbano, y se expandió sus funciones sociales, pasando a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de los servicios de educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social. Además, fueron traspasados a los municipios los establecimientos educacionales públicos y consultorios de salud primaria.

Actualmente, las funciones de las municipalidades se encuentran definidas en forma explícita y son mayoritariamente compartidas con otras entidades públicas. El cuadro a continuación resume las principales funciones de las municipalidades y especifica aquellas de responsabilidad compartida con otras instituciones públicas.

³¹ El Consejo Económico y Social Provincial se integra por el Gobernador, miembros elegidos y miembros por derecho propio. La elección se realiza estamentalmente entre las organizaciones laborales, culturales, empresarios, profesionales y corporaciones privadas de la provincia.

³² Esta autonomía sin embargo, se encuentra limitada por el Ordenamiento Jurídico según el cual deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, y actuar dentro de su competencia con las atribuciones *expresamente* conferidas por ley. Además, el Art 7 de la LOCM establece que las municipalidades deberán actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales. Al mismo tiempo, al estar insertas en la Administración del Estado, las municipalidades deben actuar en forma coordinada con el resto de los organismos públicos.

Cuadro 2 Funciones de las municipalidades

Funciones	Funciones específicas
Administración General	Operación del municipio (P) Promoción y regulación de actividad comunitaria (P)
Regularización Urbana	Regulación: construcciones, tránsito y transportes (P) Planificación urbana (P)
Provisión de Bienes Públicos	Aseo de calles (P) Drenaje (P) Prevención de riesgos y emergencias Protección del medio ambiente Mantenimiento de parques y jardines
Prestación de servicios	Recolección de basura (P) Alumbrado público
Servicios sociales	Promoción del empleo y capacitación Deporte y recreación Asistencia social Administración de establecimientos de educación Administración de establecimientos de salud Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias Asignación de subsidios monetarios.
Inversión en infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de infraestructura comunitaria

Fuente: Espinoza y Marcel (1994). (P) Privativa de la Municipalidad

Entre las funciones que son de responsabilidad compartida, tenemos la totalidad de aquellas relacionadas con la provisión de servicios y de infraestructura social. Corresponde señalar, que no se ha especificado expresamente los ámbitos de responsabilidad y sus límites. Aunque esto podría aparecer como una ventaja para que el nivel local ocupe mayor espacio de decisiones, el sector público de Chile y su ente contralor —la Contraloría General de la República— tienen una interpretación restrictiva del derecho, vale decir, los organismos públicos sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente señala. Luego, cuando no se señalan los límites y coordinaciones entre una y otra institución, se generan áreas grises e interpretaciones que dan pie a conflictos entre servicios (Rodríguez y Winchester, 1998).

En el ámbito político, las reformas realizadas en 1991 permitieron la generación democrática de las autoridades comunales, en reemplazo del mecanismo de designación de alcaldes delegado por el régimen militar. De este modo, se acordó un mecanismo de elección directa de los concejales que componen el Concejo Comunal, y la designación indirecta de los alcaldes a interior de los concejos, sistema que ha sido cuestionado en favor de propuestas para la elección directa de los alcaldes. El alcalde anteriormente era designado por el Presidente, y a partir de la reforma de 1991 se implementa un sistema donde es elegido alcalde el concejal que individualmente haya obtenido el mayor número de preferencias, obtenga a lo menos el 35% de los votos válidamente emitidos y pertenezca a la lista más votada. Si no es así, es elegido por el Concejo de entre sus miembros, por mayoría absoluta de entre los concejales elegidos. Así, tenemos que el Concejo se compone de concejales que no lograron la alcaldía, lo que complejiza la construcción de alianzas dentro del gobierno municipal. Actualmente, se discute una modificación para la elección separada de alcaldes y concejales.

A la fecha, se han realizado dos elecciones municipales. Las primeras en 1992 y las segundas en 1996, lo que señala que el municipio en Chile es una institución nueva que se encuentra aun en proceso de construcción social. Una consecuencia inmediata es que los liderazgos políticos no son una fortaleza del sistema, pese a que ha habido un avance sustantivo en relación a la

primera elección democrática de alcaldes y concejales, y que en muchos casos sí hay un liderazgo de tipo personal.

Esta ausencia de liderazgo político en el ámbito municipal se ve reforzada por la estructura legal que rige a las municipalidades. El Alcalde representa la máxima autoridad del municipio. Las funciones y atribuciones establecidas por la Ley le otorgan una marcada relevancia dentro del municipio. El alcalde se convierte en un elemento clave en la definición y sello del municipio que ocupa, llegando a sancionarse la siguiente regla consuetudinaria: “a buen alcalde, buen municipio; a mal alcalde, mal municipio” (Rodríguez y Winchester, 1998).

Por otro lado, el Concejo Comunal, órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, posee funciones restringidas en el ámbito de la gestión municipal. Ejerce, en términos generales, funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Sin embargo, ellas se restringen principalmente a funciones de tipo fiscalizador, lo que en la práctica centra su función en el control de las acciones que el municipio realiza.

La participación comunitaria, por su parte, se institucionaliza en el Consejo Económico Social Comunal (CESCO), constituido por el alcalde que lo preside, y por representantes de las principales organizaciones comunitarias, empresariales y laborales de la comuna. Sus facultades son únicamente consultivas: el alcalde sólo está obligado a exponer ante él el presupuesto y Plan de Desarrollo, y a escuchar aquello que los representantes de las organizaciones sociales —elegidos a través de un sistema altamente complejo e indirecto— puedan manifestar en dicha oportunidad u otra en la que sean convocados.³³

Respecto de la estructura administrativa de los municipios, su organización interna incluye una Secretaría Municipal y una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Pueden incluir además otras unidades encargadas de las funciones de prestación de servicios y de administración, como Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Aseo y Ornato, Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica, entre otras.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) es la encargada de asesorar al alcalde y al Concejo en materias de preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna. Además, tiene a su cargo la elaboración de los proyectos del Plan de Desarrollo Comunal y del Presupuesto Municipal. Se encarga de evaluar el cumplimiento de planes, programas, proyectos y presupuesto municipal; del análisis y evaluación permanente del desarrollo de la comuna; del fomento de vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna; y debe recopilar y mantener la información comunal y regional relacionada con sus funciones.

Descentralización sectorial

Como parte del esquema de descentralización del Estado fue creada una estructura institucional de respaldo a la administración regional, derivada de la reforma regional de 1974. En ella figuran las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y las Direcciones Regionales o Provinciales de Servicios Públicos.

Las SEREMIS, constituyen el modo en que los ministerios se desconcentran territorialmente.

Están a cargo de un Secretario Regional Ministerial, que es nombrado por el Presidente. Debe colaborar con el Intendente, al cual se subordina en materias de elaboración, ejecución y

³³ En marzo de 1999 en la Ley N° 19.602 se incorpora un capítulo especial de participación ciudadana que modifica algunos aspectos relacionados con los CESCOS, que implican una flexibilización de las modalidades y formas que asume la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo de la región, entre otras.

Las Direcciones Regionales o Provinciales de servicios públicos nacionales son órganos desconcentrados de los servicios públicos nacionales. Están a cargo del Director Regional o Provincial, quien depende jerárquicamente del Director Nacional del Servicio. Sin embargo, para efectos de ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo regional, aprobados y financiados por el Gobierno Regional, están subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

Las competencias ministeriales en las regiones están altamente centralizadas. Las Secretarías Regionales Ministeriales solamente son entes desconcentrados de los Ministerios, y deben responder ante el Ministro y no ante el Intendente. Tienen escasa participación en el establecimiento de la misión y objetivos del sector, en la definición de estrategias, la formulación de las políticas institucionales, la determinación de los mecanismos de operación y de los instrumentos de evaluación de resultados y rediseño de acciones (Abalos, 1998).

En cuanto a los recursos con que cuentan, los fondos a nivel central son presupuestados en la Ley de Presupuesto de la Nación, y cada ministerio distribuye los recursos a las regiones dependiendo de los programas que desarrolle y en base a antecedentes regionales.³⁴ Por otro lado, el proceso de descentralización ha llevado a la creación de diferentes medidas de financiamiento de las inversiones del sector público a nivel regional, que actúan de manera diferente de acuerdo al sector al que pertenezcan. Sin embargo, las decisiones de las inversiones se encuentran centralizadas; sobre los recursos sectoriales a los agentes regionales se les asigna un rol pasivo, principalmente como informante o de identificador de prioridades. Las grandes decisiones son ejecutadas centralmente, con consulta a las autoridades locales, pero sin responsabilidades en el desarrollo de los proyectos.

2. MECANISMOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN

Proceso de descentralización de las finanzas públicas

En Chile, el proceso de descentralización fiscal comenzó a fines de los setenta. Sus inicios se relacionaron principalmente con el incremento de las competencias municipales y de las transferencias de impuestos para beneficio municipal.

Durante el régimen militar se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y en el ámbito municipal, las reformas se concentraron en el traspaso de la administración de la educación pública y salud primaria a los municipios — delegación de funciones que implicó la creación de sistemas de subvenciones para su financiamiento— y en el incremento de otras transferencias desde el gobierno central. Además, se realizó cambios en el marco financiero y administrativo de operación de los municipios. A través de la Ley de Rentas Municipales se estableció un sistema de ingresos tributarios de beneficio local exclusivo, y se creó también el Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo redistributivo de transferencia intermunicipal.³⁵

³⁴ El presupuesto asignado a regiones no aparece en la Ley, solamente los ministerios de salud y de vivienda, los únicos que poseen servicios descentralizados, a contar de 1999 deben someter el presupuesto regional a su aprobación por decreto supremo.

³⁵ Desde mediados de los años 70 a 80 se duplicaron los recursos que administraban los municipios, y entre 1980 y 1991 se triplicaron, lo primero por vigencia de la Ley de Rentas y tributos locales, y lo segundo por transferencias para educación y salud.

Con el reinicio de la democracia en los 90, el proceso de descentralización fiscal se centró en el incremento de recursos de decisión regional y local. La reforma de 1991 modificó normas que regían el sistema y consagró nuevos mecanismos de financiamiento: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y los Convenios de Programación. En el ámbito municipal, se promulgó una nueva Ley de Rentas, y se modificó la Ley sobre impuesto territorial, lo que implicó un aumento en los ingresos locales.

Actualmente se encuentra en preparación una nueva Ley de Rentas que busca conseguir un aumento en los recursos propios municipales a través de modificaciones a los límites de cobros de impuesto territorial y de patentes municipales principalmente, así como un perfeccionamiento de los mecanismos de distribución del Fondo Común Municipal.

Finanzas de los Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales en la actualidad se financian casi totalmente con transferencias de diferentes reparticiones del gobierno central. No participan en los procesos de captación o recaudación de ingresos (impuestos, tributos y/o aranceles especiales), ni cuentan con la posibilidad de endeudarse con fuentes de financiamiento nacional o externas. Esto señala la inexistencia de autonomía financiera, y que el nivel regional responde más a una descentralización administrativa que fiscal, y en menor grado a una descentralización política, por el sistema de designación de sus autoridades.

Los ingresos regionales se pueden diferenciar entre aquellos decididos centralmente, de aquellos ingresos para inversión que requieren de la decisión de los Gobiernos Regionales para su asignación. Así, se distingue la llamada Inversión de Decisión Regional, conformada por los recursos de inversión que requieren ser aprobados por el Consejo Regional. Los mecanismos que actualmente son considerados de decisión regional corresponden al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y Regionales de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación, y el Programa Chile-Barrios.³⁶

El presupuesto de los Gobiernos Regionales se conforma por:

- Ingresos propios: provenientes de donaciones, herencias y legados que reciba de fuentes internas o externas; de los cobros a los servicios que preste, y por los permisos de concesiones que otorgue respecto de los bienes de su pertenencia.
- Transferencias: compuestas de (a) recursos asignados por la vía del FNDR, (b) otros ingresos, correspondientes a ingresos por aporte fiscal para gastos de funcionamiento y otras transferencias, y (c) otros recursos de decisión regional, correspondientes a transferencias desde algún ministerio central: Convenios de Programación, ISAR e IRAL.

³⁶ El Programa Chile-Barrios es una experiencia nueva y diferente a los demás mecanismos de inversión cuyo plan de acción regional debe ser aprobado por el Consejo Regional.

Cuadro 3 Recursos Gobiernos Regionales. Presupuesto 1996.

	Miles \$	Porcentaje
1. Ingresos Propios (incluye saldo inicial de caja por MM\$2.000)	2.589.438	1.26
2. Transferencias	202.779.851	98.74
a. FNDR	82.882.125	40.87
b. Otros (Aporte fiscal, patentes mineras, M.Bienes Nacionales)	23.539.851	11.61
c. Convenios de Programación	7.592.784	3.74
d. ISAR	70.973.649	35.00
e. IRAL	17.791.442	8.77
Total Ingresos	205.369.289	100

Fuente: Valenzuela 1997

Finanzas Municipales

Los municipios en la actualidad, a diferencia de los Gobiernos Regionales, perciben ingresos propios e ingresos provenientes de la distribución del Fondo Común Municipal (FCM), además de transferencias y otros ingresos. El presupuesto municipal queda entonces constituido de la siguiente manera:

- Ingresos propios permanentes: constituidos por impuestos de beneficio local y derechos. Los ingresos tributarios —compuestos principalmente por impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación— son los principales recursos con que cuentan los municipios para el financiamiento de los gastos municipales, alcanzando a representar entre el 60 y 64% de los ingresos propios municipales.
- Fondo Común Municipal: transferencia creada para resolver problemas de brecha fiscal y de diferencia en los beneficios fiscales en las diferentes comunas, por problemas de diseconomías de escala (muchas comunas muy pequeñas) y concentración de las principales fuentes de ingresos en algunas comunas (ver recuadro).

El Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución de ingresos de las municipalidades que opera para apoyar financieramente a las comunas de menos recursos. Administrado por el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), se suman a los recursos de cada municipalidad y pueden ser utilizados libremente por cada administración comunal.

El FCM se compone de los siguientes aportes municipales:

- 60% del Impuesto Territorial
- 50% de los Permisos de Circulación de Vehículos
- 65% de las Patentes Municipales que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes
- 45% de las patentes municipales que recaude la municipalidad de Santiago
- aporte fiscal que se establezca en la ley de presupuestos

Los recursos son asignados a cada municipalidad en proporción al número de comunas, población comunal, grado de pobreza relativa, y menor ingreso municipal propio permanente por habitante, de cada comuna en relación al promedio nacional.

- Transferencias: se conforman por subsidios monetarios, subsidios al desarrollo e infraestructura social, desarrollo productivo, cultura y mejoramiento de la gestión local. La mayor parte se concentra en las subvenciones y aportes para la educación y salud

municipalizadas.³⁷ Destacan también las llamadas transferencias condicionadas (definidas para alcanzar objetivos centrales en forma focalizada), donde se encuentra una serie de fondos para obtener recursos para infraestructura social, la mayor parte concursables, que son coordinados por el Gobierno Regional (FNDR, ISAR, IRAL, CP), o por el nivel central a través de los respectivos ministerios.

- Otros ingresos: recursos por venta de activos, recuperación de préstamos, y otros ingresos como arrendamiento, rentas de inversiones en depósitos y valores mobiliarios, producto de los establecimientos municipales, producto de empresas municipales, multas aplicadas por los juzgados de policía local, herencias y endeudamiento municipal.

Respecto al endeudamiento, no existe autorización legal para hacerlo, más allá de casos de autorización de arrendamiento por leasing o la contraparte crediticia de los recursos del Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior. Esto implica que los municipios dependen en gran medida de los fondos externos para inversión (condicionados y que muchas veces no priorizan las definiciones de las propias municipalidades). La causa que lo explica es el riesgo de perder el control sobre las finanzas públicas por parte de la autoridad central. Sin embargo, la mayor parte de la literatura reconoce, dentro de un cierto rango, las ventajas de permitir el endeudamiento municipal, especialmente el relacionado con fines de inversión.

³⁷ Las subvenciones de educación y salud representaron cerca del 70% de los recursos municipales en 1996. El diseño de la cantidad a ser asignada debe ser adecuado a una operación eficiente, puesto que de no serlo su financiamiento puede vulnerar la gestión municipal y su autonomía financiera. En 1994 los municipios aportaron MM\$62.000 a los servicios de salud y educación, lo que generó una importante restricción a los restantes bienes y servicios públicos locales. Sin embargo, es bastante probable que la situación del sector educación haya sido resuelta, dado el importante crecimiento de recursos reales dirigidos al sector (35% real entre 1994 y 1996).

Cuadro 4 Recursos municipales: presupuesto 1996

	Miles \$	Ministerio o Servicio Responsable	Porcentaje
1. Ingresos Propios	570.000.000		44.90
2. Transferencias (a)	699.593.093		55.10
a. subsidios monetarios	123.711.372		17.68
Fondo Nacional de Subsidio Familiar	24.000.000	Tesoro público	
Subsidio al consumo de agua potable	11.895.190	Tesoro público	
Fondo Nacional de pensiones asistenciales	84.833.440	INP	
Transf. a municipalidades Ley 19.143	2.982.742	Tesoro público	
b. desarrollo social	499.718.070		71.43
Programa textos escolares	1.847.283	M.Educación	
Programa bibliotecas de aula	890.340	M.Educación	
Modernización educación media	17.338.754	M.Educación	
MECE básica	9.333.033	M.Educación	
JUNAEB	37.397.182	M.Educación	
Jardines Infantiles Municipales de JUNJI	218.449	M.Educación	
Subvenciones a Est. Educativas	346.704.485	M.Educación	
Subvenciones SENAME	405.739	M.Justicia	
Subvenciones a los Municipios	59.174.000	M.Salud	
Programa de alimentación complementaria	26.408.805	M. Salud	
c. infraestructura social	72.900.827		10.42
Fondo Social	2.153.815	M. Interior	
Programas de desarrollo local (ISAR)	40.599.490	SUBDERE-GORE	
Pavimentación Participativa	X	M.Vivienda	
Infraestructura social concursable	1.200.000	M. Vivienda	
Fondo de Desarrollo de telecomunicaciones	2.662.500	M. Transp. y Telec.	
ISAR e IRAL de FOSIS	9.024.323	FOSIS-GORE	
Transferencias del programa jefas de hogar	399.375	SERNAM	
ISAR de Digeder	1.452.659	M.Defensa.GORE	
Transferencias a Subdere	14.209.533	M.Educación-GORE	
Programas de generación de empleo	839.132		
d. desarrollo productivo	159.908		0.02
e. cultura	688.0		0.10
Corp. cultural M. de Santiago	688.001	M.Educación	
f. mejoramiento de la gestión local	2.414.915	SUBDERE	0.35
Total recursos	1.269.093		

Fuente: Valenzuela 1997

(a) No incluye recursos del FNDR a excepción de la provisión del Ministerio de Educación para infraestructura, ni aportes centrales al FCM.

3. EVOLUCIÓN Y ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Descentralización de los ingresos públicos

La descentralización fiscal se refiere a la descentralización de la asignación y administración de recursos públicos. Se expresa en la composición de los ingresos y gastos, combinada con las atribuciones que los niveles subnacionales poseen sobre ellos. De este modo, se observa descentralización fiscal en el nivel de participación de los niveles subnacionales en el total del

gasto público, y en el nivel de autonomía fiscal que poseen, expresada en el financiamiento con recursos propios. Los recursos propios son, además, la principal fuente de recursos para inversión de decisión local.

Los ingresos propios de los niveles subnacionales se concentran casi totalmente en el nivel municipal, y sólo alcanzan a un 7,6% del total de ingresos públicos, sin contabilizar las transferencias. Este porcentaje se ha incrementado desde 6.3% en 1990 a 7,6% en 1996, lo que demuestra su reducido crecimiento relativo, aunque en términos absolutos ha aumentado considerablemente. Al incorporar las transferencias en estos dos niveles, se puede señalar que los ingresos descentralizados alcanzan a un 17,1% de los ingresos públicos totales en 1996, nuevamente concentrados en el nivel municipal.

Cuadro 5 Distribución del ingreso y gasto público en Chile por niveles- presupuesto 1996

Miles de \$ 1996	N.Central	N.Regional	N.Municipal	N.Privado (a)	Doble Contab. (-)	Total Nacional
Ingresos propios S.Público	6.980.491.549	2.589.438	570.000.000			7.553.080.987
Part.Ing.Púb. totales	92.42%	0.03%	7.5%			100.00%
Transferencias		202.779.851	699.593.093	2.365.652.643	185.764.534	3.082.261.053
Ingreso Total (inc.transf.)	6.980.491.549	205.369.289	1.269.593.093	2.365.652.643	3.268.025.587	7.553.080.987
Part.Ing.totales	92.42%	2.72%	16.81%	31.32%	43.27%	100.00%
Gasto Total	3.898.230.496	205.369.289	1.269.593.093	2.365.652.643	185.764.534	7.553.080.987
Part. Gasto total	51.61%	2.72%	16.81%	31.32%	2.46%	100.00%

Fuente: Valenzuela 1997

(a) Se refiere a subsidios directos a la demanda y pago de beneficios que no se justifica descentralizar

Gobiernos Regionales

Existe una baja participación del gasto regional dentro del gasto público, además de una completa dependencia de las transferencias externas condicionadas o semi condicionadas. Casi todos los recursos que administran los Gobiernos Regionales, o que tienen alguna responsabilidad en su asignación, son transferencias de los ministerios o servicios centrales.

Por otra parte, sus funciones fiscales se concentran en la asignación de recursos de inversión pública ligada a servicios básicos. Su principal papel es el de coordinador de la inversión pública de impacto regional. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, los Convenios de Programación, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y de Asignación Local, permiten el logro de este objetivo. Pese a que estos recursos se han incrementado desde 1990, en 1996 sólo el 23% de la inversión pública era de decisión regional.

Cuadro 6 Evolución de los ingresos de los gobiernos regionales (a)

MM\$1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
B. TRANSFERENCIAS	50.420	53.107	80.757	129.900	153.484	167.926	194.913
FNDR	50.420	53.107	62.537	75.822	84.197	93.223	98.555
ISAR, IRAL Y CP	0	0	18.220	54.078	69.287	74.703	96.358

Fuente: Valenzuela 1997

(a) Sólo incluye recursos de inversión de decisión regional (sobre el 95% de los ingresos totales)

Municipios

Los ingresos locales son una baja proporción de los ingresos públicos totales. Los ingresos propios municipales en 1996 alcanzan a 7,6% de los recursos públicos totales, y al agregar las transferencias, este porcentaje se eleva sólo a un 16,8%, porcentaje que podría ser asociado a los gastos locales.

Existe un alto porcentaje de dependencia de transferencias condicionadas. A nivel agregado, las transferencias de recursos a los municipios representan un 55% de los recursos totales municipales. La mayor parte de estas transferencias son condicionadas y no permiten ningún tipo de reasignación por parte del nivel local, y en pocas ocasiones al menos del nivel regional. Por otra parte, varios de los programas que ofrecen fondos a los municipios no presentan ninguna coordinación entre ellos y financian proyectos muy similares. Esta situación obstaculiza la posibilidad de relacionar la asignación de recursos locales a las demandas de la ciudadanía, priorizando los esfuerzos por la obtención de esta oferta pública.

A pesar del incremento considerable de los recursos municipales, existe escaso avance en la descentralización fiscal. Durante los últimos años la prioridad en el proceso de descentralización se basó en la democratización y adecuación normativa y financiera de los servicios sociales traspasados, mientras que la propuesta de reforma actual (1999) se ha centrado en posibilitar una mejor gestión local, y la propuesta de descentralización fiscal sólo se centra en incrementar los recursos de los mismos impuestos, a través de la flexibilización en algunos de ellos (territorial y patentes comerciales). Sigue siendo muy pasivo el papel municipal respecto al principal impuesto local (impuesto territorial), y no se han delegado nuevos impuestos o coparticipaciones de impuestos nacionales.

A estas dificultades se añade la imposibilidad de endeudamiento y la superposición de funciones y presupuestos para bienes y servicios públicos locales.

Cuadro 7 Evolución de ingresos municipales (a)

MM\$1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A.INGRESOS PROPIOS (b)	276.579	324.621	384.986	430.227	462.119	507.047	570.000
B.TRANSFERENCIAS	325.461	342.123	369.539	390.333	442.837	517.642	581.223
Subvenciones educación a	178.376	182.537	202.650	225.789	256.396	305.762	344.096
Subvenciones a salud	26.339	32.072	35.219	35.831	42.926	52.269	59.174
Subsidios monetarios	80.971	90.434	94.970	94.398	104.943	112.770	120.728
pensiones asistenciales	59.734	66.319	68.008	65.665	75.136	79.532	84.833
subsidio unico familiar	20.814	21.872	21.464	22.327	21.833	21.612	24.000
subsidio agua potable	423	2.243	5.498	6.406	7.974	11.626	11.895
Inversiones	39.775	37.080	36.700	34.222	38.208	46.841	54.810
Prog.Infraestructura educacional	0	0	2.172	5.051	7.959	12.242	14.210
PMB	33.712	28.807	24.311	24.293	23.406	25.117	29.118
PMU	6.063	8.273	10.217	4.878	6.843	9.482	11.482
Programa de Apoyo Gestión Local	0	0	0	93	364	s/i	2.415
TOTAL INGRESOS MUNICIPALES	602.040	666.744	754.525	820.560	904.956	1.024.689	1.151.223
Porc.de transf/Ing.Mun.Totales	54.06%	51.31%	48.98%	47.57%	48.93%	50.52%	50.49%

Fuente: Valenzuela 1997

(a) Se incluyen sólo algunos de los programas de transferencias

(b) Incluye aportes fiscales al Fondo Común Municipal.

Descentralización de las finanzas para inversión pública

La descentralización de las finanzas públicas en el ámbito de las decisiones de inversión, se ha dado fundamentalmente a nivel regional a través del financiamiento vía FNDR e ISAR, proceso que ha avanzado muy lentamente. Dentro de esto, el papel de las regiones es principalmente de intermediario entre las demandas de las comunidades y los recursos del nivel central, y de aplicación de los fondos descentralizados. Sin embargo, aun existe un sesgo que favorece las decisiones del gobierno nacional por la vía de sus ministerios u organismos sectoriales (Subdere, 1997).

Aunque existen avances en la meta de descentralización, formulada por el gobierno central en 1994, de lograr que la inversión de decisión regional alcance el 42% del total de la inversión pública (en 1997 este porcentaje es de un 33.3%), el análisis de la descentralización de la inversión debe atender a las posibilidades reales de las regiones y de los municipios para decidir el destino de estos recursos.

Se debe distinguir el tipo de inversión que está siendo decidida en los niveles subnacionales y si ésta es realmente inversión de decisión regional, o corresponde a un tipo de inversión descentralizada donde los grados de decisión regional y local son mínimos. Observando los principales fondos considerados descentralizados (FNDR, ISAR, IRAL), podemos llegar a conclusiones al respecto.

El cuadro a continuación resume los principales instrumentos existentes en Chile para la realización de inversión a nivel regional y local, así como el nivel de decisión de las regiones y municipios a través de sus mecanismos operativos. Cabe señalar, que la mayoría de estos instrumentos se refiere a inversión en infraestructura social.

Cuadro 8 Instrumentos para la inversión pública regional y local

Instrumento	Descripción	Operación
Recursos sectoriales tradicionales (ej. salud y vivienda)	Están destinados a financiar los proyectos de inversión de ministerios y sus servicios	Sobre estos recursos la región o localidad no juega ningún rol de decisión o administración. Los proyectos son preparados y evaluados por los servicios nacionales y regionales. Se envían al nivel central del Ministerio o Servicio para su revisión y compatibilización con los planes regionales, para luego ser enviado a SERPLAC y MIDEPLAN para su análisis y recomendación.
Recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Instrumento mediante el cual el Gobierno central transfiere recursos fiscales a las regiones para financiar inversiones de interés local, principalmente infraestructura social.	Son recursos regionales que los Gobiernos Regionales (GORE) administran directamente. Pueden postular proyectos de servicios regionales y de municipalidades, que son enviados al GORE para su priorización y análisis técnico económico por MIDEPLAN.
Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR).	Mecanismo de financiamiento de inversiones regionales referidas a programas que son Responsabilidad de un ministerio.	Son recursos de participación indirecta de los Gobiernos Regionales. Los ministerios distribuyen recursos del programa entre las regiones y el GORE decide los proyectos específicos a financiarse.
Convenios de Programación (CP).	Comprenden acciones relacionadas con proyectos de inversión a realizarse en un plazo determinado, y corresponden a acuerdos formales entre uno o mas GORE y uno o mas ministerios para financiarlos.	Son recursos regionales de administración directa del Gobierno regional que comprometen proyectos y recursos del o los ministerios que intervienen. A julio de 1998 existían 32 convenios firmados.
Recursos propios del Municipio	Incluyen los recursos asignados del Fondo Común Municipal y sirven para financiar proyectos identificados a nivel comunal.	Son recursos que el municipio administra directamente. Los proyectos son decididos en la municipalidad, sin necesidad de priorización por el GORE o aprobación técnica de MIDEPLAN.
Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL).	Programas a cargo de un ministerio que distribuye los recursos entre las regiones.	El Consejo Regional resuelve las comunas en que se aplicarán los programas y los montos de recursos a asignar a cada una. Cada Municipio determina los proyectos y programas específicos que serán financiados.
Fondo Social Presidente de la República	Fondo para la realización de inversiones en distintos niveles territoriales.	A nivel central se decide la asignación de recursos, que puede hacerse tanto a organismos públicos como privados.
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS),	Servicio que financia principalmente proyectos de iniciativa local y vecinal.	El Fosis diseña programas y asigna recursos a proyectos específicos.
Programas sectoriales concursables ³⁸ .	Son programas preparados por los ministerios, que asignan los recursos a proyectos específicos.	A estos recursos sectoriales pueden acceder municipalidades y organizaciones comunitarias, por la vía de concurso de proyectos.

Fuente: elaboración propia

³⁸ En el área de infraestructura tenemos los casos del Programa de Mejoramiento Comunitario y de Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda (MINVU). El Programa de Pavimentación Participativa del MINVU comenzó a operar en 1995. Este incorpora a las municipalidades y beneficiarios, junto al ministerio, en el financiamiento de la pavimentación de calles y pasajes. Estos programas tienen alto impacto local e incorporan la responsabilidad de los directamente beneficiados. La alta participación comunitaria y el fuerte impacto social obtenido a través de esos proyectos, otorga gran importancia al programa en el sentido de cofinanciamiento (Subdere, 1997). En estos programas el municipio participa en su difusión, gestión y financiamiento de los proyectos, lo que significa que en gran medida depende de su gestión el conseguir recursos por esta vía. Los programas se desconcentran a través de las Seremis que convocan a los concursos según recursos asignados centralmente a cada región.

4. PRINCIPALES FONDOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

A través del examen de los principales fondos para inversión descentralizada y de la observación del proceso decisorio involucrado en la asignación de los recursos, podemos aproximarnos a ciertas conclusiones respecto de la cualidad del estado de descentralización existente para la realización de inversiones en infraestructura. Al mismo tiempo, analizaremos otros mecanismos para la realización de inversiones de nivel local, como el programa FOSIS de Mideplan, y la inversión con fondos propios municipales, más asociadas al ámbito vecinal y municipal.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

Creado en 1975, el FNDR es un mecanismo de asignación y administración de recursos públicos para financiar inversiones en infraestructura productiva y social de escala e interés local. Los recursos son distribuidos anualmente a las regiones desde el nivel central, en base a un criterio de compensación territorial.³⁹ Las municipalidades preparan proyectos y la distribución de los recursos a proyectos específicos corresponde al Gobierno Regional. El Consejo Regional resuelve la inversión de los recursos asignados en base a una priorización de proyectos propuesta por el Intendente.

En sus primeros años el FNDR se financió con recursos fiscales. Posteriormente, en 1985 ha contado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁴⁰ Se distingue entonces, dos principales fuentes de financiamiento de este fondo: recursos fiscales o propios (FNDR-tradicional) y el contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (FNDR-BID). El BID dicta las normas generales y específicas para la aprobación y ejecución de proyectos con cargo a sus créditos.

Existen dos vías de postulación al FNDR. La vía sectorial y la vía municipal. En la vía sectorial los Servicios Regionales, desconcentrados de los ministerios, preparan proyectos; la respectiva Secretaría Ministerial realiza una primera selección de éstos y la deriva al Gobierno Regional, donde se seleccionan los proyectos, para ser presentados al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el que realiza un análisis técnico-económico y recomienda los proyectos.

Los proyectos municipales que postulan a financiamiento del FNDR, son revisados por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), para un posterior envío al Gobierno Regional, donde se seleccionan los proyectos para la realización del análisis técnico económico y recomendación por parte de MIDEPLAN.

Tenemos entonces, que los proyectos son seleccionados y priorizados por el GORE en última instancia, siendo la aprobación técnica de MIDEPLAN un requerimiento necesario para el financiamiento y realización de los proyectos seleccionados. Es así como el FNDR se constituye en el principal mecanismo de inversión con que cuentan los Gobiernos Regionales, por el grado

³⁹ La distribución del FNDR se expresa en la Ley de Presupuesto de cada año y se efectúa teniendo en cuenta las condiciones económicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional. La asignación regional es realizada mediante el uso de indicadores de manera que a menor nivel de desarrollo de la región mayor sea su participación en el monto global de estos recursos.

⁴⁰ Actualmente, el FNDR se financia con aportes del presupuesto fiscal, recursos provenientes de la venta de activos físicos, patentes mineras, recursos del crédito BID y recursos provenientes de Provisiones, correspondientes a transferencia de recursos del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) a partir de 1992, del Fondo de Infraestructura Educativa a partir de 1994, y provisiones de emergencia y de eficiencia que canaliza la SUBDERE a las regiones.

de libertad respecto del centro en cuanto a las decisiones de inversión. En este sentido, a través del FNDR los actores regionales pueden incidir en el desarrollo de sus territorios.

De este fondo destaca su flexibilidad, ya que hoy en día prácticamente financia cualquier tipo de inversión, habiéndose eliminado una serie de restricciones legales. Así, el FNDR financia proyectos en áreas como deporte, universidades, servicios públicos, poder judicial, y capacitación, entre otras, además de las inversiones tradicionales de infraestructura en áreas como salud y educación. Sin embargo, posee una orientación sectorial que básicamente se orienta a resolver problemas de déficit de servicios, de manera que el desarrollo regional se ha orientado a la infraestructura más que a otras áreas más cualitativas.

Una evaluación realizada para el período 1990-94 (Subdere, 1997) señala que el destino de la inversión realizada a través del FNDR tuvo una clara orientación social, destinándose mayoritariamente a infraestructura social para satisfacer necesidades de la población en sectores de gran carencia. Más del 50% de los recursos se destinó a educación y salud.⁴¹

En cuanto a la magnitud y evolución de los recursos que moviliza el FNDR, éste cuenta con un volumen creciente de recursos, alcanzando a un 39% del total de la inversión de decisión regional en 1994. Sin embargo, al incorporar la inversión total canalizada a regiones, o sea agregando la inversión sectorial, el FNDR pierde importancia y representa un 13% en 1994. Esto permite afirmar que el ámbito decisional del FNDR finalmente se refiere sólo a una porción relativamente pequeña del conjunto de inversión que es canalizado a las regiones.

Lo importante aquí para el análisis que nos compete, es la escasa participación de las municipalidades en el proceso de decisión sobre estos recursos. A nivel municipal los recursos que obtengan a través del FNDR son manejados por separado de los recursos propios de los municipios, o sea, los recursos de los proyectos no se incorporan al presupuesto municipal ni pueden ser reasignados a otros fines.

Estos proyectos vienen a suplir la falta de inversión municipal, especialmente en municipios pobres, donde el FNDR se ha convertido en la principal fuente de financiamiento para ejecutar inversiones locales. Sin embargo, un alto porcentaje de proyectos es destinado a reparar, mejorar y reponer infraestructura en los sectores de salud y educación, de manera que el FNDR representa un subsidio tanto a la inversión municipal como a la falta de recursos de los municipios para mantener y conservar adecuadamente la infraestructura de los servicios traspasados. Así, mientras se mantienen déficit presupuestarios municipales, el FNDR actúa como suplemento para inversiones relacionadas con el cumplimiento de funciones de provisión de los servicios de salud y educación.

Al mismo tiempo, existe en los municipios baja capacidad de formulación y preparación de proyectos de inversión, especialmente en aquellos de menores recursos. Esto se debe a factores como escasez de personal, alta rotación y recarga de trabajo. Los análisis realizados por la evaluación de la Subdere (1997) muestran que los municipios con mayor capacidad económica, medida por mayores ingresos municipales, inversión municipal con recursos propios y gasto en personal municipal, son aquellos que captan una mayor participación en el FNDR, y las comunas de más altos ingresos per cápita son a su vez las que capturan más recursos del FNDR total.

⁴¹ Un 91% de la inversión se concentró en proyectos elegibles en el marco del crédito BID: educación, salud, agua potable y alcantarillado, vialidad urbana y rural, electrificación rural. Un 9% correspondió a FNDR-Tradicional. Un 46% de los recursos se invirtió en proyectos de construcción y ampliación de infraestructura, y sobre el 50% se destinó a mejorar, reparar o reponer infraestructura existente.

Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

Las ISAR se financian con recursos sectoriales que los Gobiernos Regionales administran indirectamente. Un ministerio o servicio, que decide que para su asignación a proyectos específicos se requiere la decisión del Gobierno Regional, asigna un porcentaje de recursos de inversión a las regiones. La asignación de recursos a proyectos específicos en cada región es resuelta por el Consejo Regional, bajo recomendación del Intendente. Los proyectos, sin embargo, deben ajustarse a las bases y criterios del Ministerio o Servicio del cual depende el Programa específico.

Existen desde 1992 y representan cerca del 35% del presupuesto de decisión regional, en el presupuesto de 1996. Actualmente, los programas financiados como ISAR son:

- Ministerio de Obras Públicas: Caminos Secundarios, Agua Potable Rural.
- Ministerio de Vivienda: Pavimentación Urbana
- MIDEPLAN: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
- Ministerio del Interior: Mejoramiento de Barrios (PMB), Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).⁴²
- Ministerio de Defensa: Infraestructura Deportiva y Recreativa (DIGEDER).
- Ministerio de Salud: Red Asistencial

En 1996 comienza a operar una variación de este mecanismo de descentralización: las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL). Corresponden a una asignación de recursos por parte del Gobierno Regional a las comunas que, finalmente, deciden la asignación a proyectos específicos. Los programas que funcionan actualmente bajo esta modalidad son el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal de Ministerio del Interior, Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda, y programas del FOSIS.

Casi todos los programas de este tipo financian bienes y servicios públicos para familias y territorios en condiciones de pobreza. Además, son altamente condicionados por el servicio o ministerio respectivo, quien selecciona los proyectos específicos, y los Gobiernos Regionales sólo escogen dentro de una cartera limitada de estos. Los Gobiernos Regionales no pueden modificar la operación o metodología del programa respectivo, por lo cual no pueden adecuarlo a la heterogeneidad regional. Tampoco participan en la definición de los marcos presupuestarios, ni se les consulta sobre los criterios de elegibilidad, lo que denota la primacía de criterios sectoriales por sobre los regionales en la asignación de estos recursos.

Por otra parte, la mayoría de los programas tienen sólo impacto comunal y, sin embargo, no se prioriza la selección local de éstos. Además, al igual que en el FNDR las inversiones, con clara localización comunal en general, se constituyen en suplemento a presupuestos municipales para inversiones relacionadas con servicios públicos.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)⁴³

El Fosis fue creado en 1990 como un instrumento complementario a la política social sectorial. Obra del gobierno democrático, integra una estrategia social de combate a la pobreza, buscando incorporar a los segmentos más pobres a la economía y sociedad, mediante el

⁴² El PMB comenzó a operar en 1983, con la intención de reducir las condiciones de marginalidad de las familias de bajos ingresos del país. El PMU se inició en 1997 para fortalecer la inversión pública por medio de los municipios. Desde 1992, correspondiente a su "isarización", a la fecha, la participación de estos programas dentro del total de la inversión nacional ha venido fluctuando alrededor de sus valores promedio, siendo su participación en la inversión pública total del 3.3 y 1,0% respectivamente en 1995 (Subdere, 1997).

⁴³ Raczynski, D. 1997

estímulo y apoyo a la iniciativa de los propios afectados para salir de su situación de pobreza y marginalidad. De tal manera, el énfasis de la política recae en la generación de oportunidades para que las personas puedan desarrollar y aplicar competencias.

Este programa cuenta con cuatro líneas programáticas: microempresa, apoyo rural, localidades pobres y jóvenes. Para inversión en infraestructura destacan el Programa entre todos y el Programa concurso regional (iniciativas de desarrollo local), de la línea de localidades pobres.

Para la operación de los programas, el Fosis diseña, asigna recursos a proyectos y supervisa su implementación, pero no los ejecuta directamente. La asignación de los recursos puede realizarse a través de concursos y licitaciones periódicas, o a través de convenios o contratos celebrados directamente con instituciones públicas para la ejecución de programas o proyectos de interés común.

La metodología de intervención que utiliza el Fosis privilegia el nivel local, el fortalecimiento de la organización social y la participación de sectores pobres. Así, se concentra en proyectos de pequeña escala y de corta duración que se generan en comunidades específicas, desde la base social. Quienes ejecutan los proyectos son los grupos u organizaciones de beneficiarios, o por ejecutores intermediarios (ONGs, entidades privadas).

Respecto de las relaciones con los municipios, el Fosis, ante las debilidades que encontró en la gestión local, formuló un programa de apoyo a la gestión local (AGT) para facilitar una mejor articulación y colaboración entre municipios, Fosis, organizaciones sociales y organismos ejecutores del AGT. Paralelamente, tomó contacto con la Asociación Chilena de Municipalidades para explicar y difundir el nuevo programa.⁴⁴

A contar de 1994, el Fosis convierte en ISAR a un 40% del total de sus recursos, y en 1996 una parte de los recursos isarizados del Fosis han pasado a ser de asignación local (IRAL). En relación a otros fondos, el Fosis es de menor magnitud que el FNDR, y los proyectos son de bajo monto de recursos. El rasgo distintivo del Fosis, sin embargo, es que posee un carácter participativo ausente en los otros mecanismos de inversión descentralizada, pretendiendo además crear capacidades y fortalecer la organización social.

Los recursos con que se financia el Fosis nunca han representado más del 0.7% del gasto público social. En 1995, la asignación presupuestaria fue de 20.5 mil millones de pesos chilenos. Sin embargo, las estimaciones de la institución indican que el Fosis duplica esa cantidad con los aportes de terceros (ejecutores, beneficiarios, sector privado, otros recursos públicos) que logra movilizar.

Una evaluación del programa realizada en 1995 destaca que los proyectos principalmente satisfacen necesidades de equipamiento y capacitación, y en menor magnitud de construcciones y recreación.

Fondos municipales

Considerando el poco poder de decisión y participación de los municipios en el flujo de decisión de los fondos descentralizados como FNDR e ISAR, cobra importancia la posibilidad de los municipios de financiar inversiones con recursos propios.

⁴⁴ La Asociación Chilena de Municipalidades (ASChM) fue creada en 1993 y aglutina voluntariamente a los 341 municipios del país. Caracterizada por una pluralidad ideológica, se le atribuye una gestión exitosa. A través de ella se entrega a los municipios servicios de capacitación, talleres de diseño de políticas, asistencia técnica, información y otros.

Las inversiones locales que se realizan con fondos propios municipales se resuelven en este nivel, sin necesidad de aprobación por otras instancias como la aprobación del Gobierno Regional o el análisis técnico económico de MIDEPLAN.

CAPÍTULO 4 INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE. UN ACERCAMIENTO A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO

I. INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE SUCRE Y COCHABAMBA

Como se ha discutido en el capítulo anterior, los cuellos de botella, que genera el espacio de decisiones de la inversión en infraestructura social, así como las amplias necesidades financieras, de gestión y de capacidad local que enfrentan los municipios, proporcionan los incentivos necesarios para que se produzcan procesos imaginativos de innovación. En este apartado revisaremos innovaciones identificadas en los municipios de Sucre y Cochabamba.

El concepto de innovación es entendido aquí no tanto como una reforma del Estado, de su administración y de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, que mejora la gestión de las políticas, o la inversión en infraestructura en concreto, como se lo asume actualmente en varios documentos ⁴⁵. Se entiende la innovación como acciones encaminadas a optimizar y agregar valor a las reformas mismas.

En muchos de los casos estudiados se trata de innovaciones para resolver los problemas de implementación o de arquitectura institucional de las propias reformas, o simplemente para alcanzar los objetivos reales de las mismas.

Se optimizan las reformas en el Estado de varias maneras: mejorando su definición, salvando sus limitaciones instrumentales e institucionales, así como incorporándoles valor político y nuevos actores, lo que facilita su adopción por parte de la población. Además, *se mejoran las políticas* en su diseño, implementación y adopción, cuando se resuelven con la inventiva problemas que plantean los mecanismos creados desde el plano legal. Se rompen los estrechos parámetros legales, financieros e institucionales de las políticas, se crean desafíos a los mecanismos diseñados en estos campos y se encuentra soluciones.

La creatividad es aquí el tema central, así como la libertad de acción que deja el marco institucional definido por la ley. Estas innovaciones pueden servir para mejorar los mecanismos y herramientas. En ambos municipios se sobrepasó los límites diseñados y se generó formas creativas para resolver problemas financieros, en primer lugar, y problemas de gestión en otros casos.

En el estudio de los municipios de Sucre y Cochabamba, identificamos la presencia de dos tipos de innovaciones, en base a las cuales se desarrolla el análisis que sigue:

- Innovaciones estructurales. Se relacionan con las modalidades y lineamientos de las políticas públicas en los municipios. Son innovaciones que afectan a la totalidad de actores e instituciones del espacio socio territorial. Serán abordadas por el análisis de las políticas municipales.
- Innovaciones específicas. Afectan a sectores o proyectos específicos y en aspecto más o menos particulares. Estas fueron estudiadas a partir del análisis de los diferentes proyectos identificados como innovadores en cada municipio. Resuelven problemas puntuales en el contexto de un proyecto o sector concreto.

⁴⁵ CAMPBELL, Tim, Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean. World Bank Discussion Paper No. 357, Washington, 1997.

1. EL MUNICIPIO DE SUCRE

Características socioeconómicas del municipio

Revisando la infraestructura que presenta la ciudad, se evidencia que los nuevos asentamientos rompen todo lo planificado. En ese sentido, la infraestructura definida para la ciudad (equipamientos comunitarios) se ve rebasada por el crecimiento demográfico, inclusive dentro del área considerada como consolidada de la ciudad. Si bien el municipio en su conjunto presenta niveles aceptables de bienestar en el acceso a servicios básicos, existen sectores que evidencian una notoria carencia de éstos. Sin embargo, no revisten gravedad puesto que solamente una quinta parte de la población presenta carencias en aprovisionamiento de energía y acceso al agua potable. La situación es más complicada para el caso de alcantarillado, servicio en el cual presentan carencias cerca del 40% de los hogares.

Cuadro 9 Infraestructura en educación *

Nº de locales educativos	74
Municipio	37
Sector Privado	37
Tipo de Construcción	
Local Educativo	38
Adaptado	31
Preario	1
Otro	4
Número de aulas	1,462
Número de bancos	45,427
Número de matriculados	47,211
Número de docentes	3,099
Turno o jornada de trabajo	
Mañana y tarde	29
Sólo mañana	47
Sólo tarde	31
Sólo noche	16
Mañana, tarde y noche	1
Otro	1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

* No incluye el área rural del municipio

El Municipio de Sucre, pese a su tradición cultural, presenta falencias en sus condiciones educativas. Estas se refieren, sobre todo, a la calidad de la infraestructura y no en su cobertura pues ésta sobrepasa el 90% de la población en edad escolar. En materia de infraestructura educativa, el municipio ha dirigido sus esfuerzos a la refacción, ampliación y acondicionamiento de los centros existentes. Paralelamente, también ha dirigido esfuerzos para dotar a los centros educativos de material y otros medios que favorezcan el normal desempeño escolar. En la actualidad, el municipio cuenta con 74 establecimientos, sin embargo, la mayor parte de esta infraestructura es adaptada y no cumple con las condiciones necesarias para el proceso educativo (ver cuadro N° 1).

La infraestructura en salud está compuesta por 66 establecimientos de salud, de los cuales 51 son de primer nivel (postas de salud), 8 de segundo (centros de salud y hospitales básicos), y el resto corresponde a hospitales generales y especializados. El municipio tiene una capacidad aproximada de 1.000 camas y presenta una tasa de ocupación cercana al 73%. Por otro lado, el municipio absorbe cerca del 70% del personal de salud con que cuenta el departamento. Se

destaca además, la amplia presencia que tienen las ONG en el sector, aunque su radio de acción no es muy amplio.

En el ámbito institucional, el municipio de Sucre mantiene una red de relaciones inter institucionales a escala local con diversas organizaciones como son: la Cooperativa Eléctrica Sociedad Anónima, (CESA), la empresa Local de Agua Potable y Saneamiento (ELAPAS), la fábrica de cemento, ONG's, Iglesia, etc. Sin embargo estas relaciones adolecen de una coordinación ineficiente, lo que evidencia la debilidad operativa al interior del gobierno municipal. La fragmentación política entre el Municipio y el resto del departamento tiene graves impactos en la capacidad de coordinación de la Alcaldía con las instituciones. Sin embargo, se han concretado importantes acuerdos con la Universidad en el tema de salud.

Cuadro 10 Infraestructura en salud

Establecimientos de salud	66
1er nivel	51
2do nivel	8
3er nivel	7
Dependencia	
Municipio	33
Seg. Social	8
Iglesia	8
ONG	17
Tasa de ocupación Personal	
Médicos	161
Enfermeras	192
Apoyo	415

Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud.

Esta debilidad no sólo se refleja en aspectos externos al Gobierno Municipal, si no también en temas internos. Por ejemplo, el municipio de Sucre presenta dificultades claras en la sistematización de sus instrumentos catastrales lo que repercute en la eficiencia de la capacidad recaudadora. La debilidad operativa que presenta el municipio se traduce en una pobre gestión y en la inestabilidad de funcionarios y técnicos, lo que impide contar con masas críticas de funcionarios. También se refleja en la ausencia de visión de largo plazo y de coordinación institucional entre los organismos de gobierno local y los organismos ligados al gobierno central y, finalmente, en debilidades en la institución para enfrentar procesos de planificación participativa. Todo esto implica una ausencia de “planificación del desarrollo urbano sostenido y de largo plazo”, hecho que necesariamente repercute en la capacidad de gestión municipal.

Estas debilidades institucionales del Municipio generan dificultades al momento de responder a las demandas sociales en temas relacionados con servicios e infraestructura. Más aun si se toma en cuenta la velocidad con la que se producen estas demandas, por lo que su tratamiento debe ser un aspecto de interés municipal.

Las organizaciones sociales reconocidas por el municipio de Sucre, de acuerdo a la Ley de Participación Popular, son aproximadamente 202. De éstas, una corresponde a un pueblo indígena, 104 a comunidades campesinas y 97 a organizaciones vecinales. Estas organizaciones cuentan con personalidad jurídica y han participado en la elección y posterior conformación del Comité Vigilancia, el mismo que fue definido en la Ley de Participación Popular. Un aspecto a destacar es la débil relación que mantienen estas organizaciones con el gobierno municipal, de acuerdo con la encuesta de percepción realizada por el Viceministerio

de Participación Popular⁴⁶, aunque se debe agregar que, de acuerdo a documentación del municipio, éste considera las demandas de vecinales, representados por las juntas de vecinos en cada distrito municipal, para realizar su priorización.

El Comité de Vigilancia participa en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y de los Planes Anuales Operativos a través del control y seguimiento de los mismos. En esta función cuenta con la colaboración activa de la Federación de Juntas Vecinales de Sucre. (FEDJUVE).

Por otra parte, se observa una activa participación de otras instituciones de la sociedad civil, en particular de organizaciones funcionales, en diferentes actividades urbanas. Esta dinámica se la observa sobre todo en el elevado número de clubes de madres (estas alcanzan un número de 54 y están distribuidas en los diferentes barrios urbanos y peri urbanos del municipio), en el importante número de juntas de padres de familia y juntas escolares que trabajan activamente por mejorar la calidad educativa, así como en aquellas agrupaciones destinadas a lograr la provisión de agua para riego. Existen también asociaciones de micro empresarios, grupos juveniles y agrupaciones productivas, cuya actuación no puede despreciarse.

Aspectos Financieros del Municipio

El municipio de Sucre, al igual que otros municipios del país, ha mostrado un cambio importante en su estructura de financiamiento a partir de la implementación de la Ley de Participación Popular. Si bien en los primeros años el municipio presentaba una fuerte dependencia de los recursos provenientes de la participación popular, ésta fue disminuyendo en términos relativos, mientras se incrementaron los recursos propios. Estos últimos se han más que duplicado en el periodo 1994-1996: el incremento alcanza el 230%, lo que además de mostrar una mejora en la eficiencia del Municipio, le permite a éste contar con recursos para el apalancamiento y contraparte de inversiones.

Cuadro 11 Fuentes de financiamiento Presupuesto ejecutado

(En miles de bolivianos)

	Participación Popular	Recursos Propios	Otros**	TOTAL
1994	8,955	15,834	13	24,802
1995	17,768	18,685	4,776	41,229
1996	19,193	36,916	7,248	63,357

Fuente: Alcaldía de Sucre

* No se pudo obtener información para este periodo.

** El rubro "otros" engloba principalmente las donaciones y créditos extranjeros, que si bien se han incrementado en el periodo son aun marginales en el presupuesto municipal.

La inversión en el municipio de Sucre

Los indicadores de inversión en el municipio de Sucre básicamente reflejan una convergencia hacia la inversión en infraestructura educativa, sin que el área de salud haya sido abandonada, de acuerdo con la política municipal.

⁴⁶ Ver Secretaria Nacional de Participación Popular (1997)

Cuadro 12 Coparticipación, ingresos propios e inversión per cápita: Sucre

(En Bolivianos por habitante)

	Coparticipación Percápita	Ingresos propios Percápita	Inversión Percápita	Inv. Social percápita*
1994	58.4	103.4	161.9	85.6
1995	116.0	122.0	269.2	79.7
1996	125.4	241.0	413.7	155.0

Fuente: Alcaldía de Sucre

*Incluye salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y vivienda.

La inversión per cápita registra un crecimiento elevado, lo que muestra un uso positivo de los recursos, tanto de coparticipación tributaria como de los ingresos propios. La inversión social per cápita muestra una tendencia fluctuante decreciendo, aunque no drásticamente entre 1994 y 1995, para dar un salto el siguiente año creciendo en cerca del 94%. Esto se debe principalmente a los condicionamientos que la Ley de Participación Popular impone al uso de recursos por concepto de coparticipación.

Cuadro 13 Brecha programado presupuesto de inversión ejecutado 1995-1998

GESTION	PROGRAMADO		EJECUTADO		BRECHA	
	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%
1995	31619	100	13113	41	18506	59
1996	24470	100	12209	50	12262	50
1997	38491	100	23740	62	14751	38
1998	27196	---	---	---	---	---

Fuente: Alcaldía de Sucre

Tanto el presupuesto en inversión programado como el ejecutado muestran una tendencia fluctuante con caídas el año 1994 y 1998, y alzas en 1997. La brecha existente entre lo programado y lo ejecutado pone de manifiesto la debilidad operativa del municipio para satisfacer las demandas sociales y para poder financiar sus proyectos. La aun débil "capacidad fiscal" puede explicar este desfase, pero también el hecho de haber programado recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo e Inversión que no se materializaron.

Cuadro 14 Presupuesto de inversión programado y ejecutado Municipio de Sucre

(En miles de Bolivianos)

	1995		1996		1997	
	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
Educación	332	577	3674	1907	10504	5915
Salud	530	39	2404	1679	2023	901
Saneamiento Básico	147	77	341	250	1373	749
Urbanismo	30446	11948	17807	8213	23859	15532
Otros sectores	164	472	243	159	733	643
TOTAL	31619	13112	24470	12209	38491	23740

Fuente: Alcaldía de Sucre

El municipio destinó la mayor cantidad de recursos a inversiones en urbanismo, aunque con una tendencia a la baja. Si nos referimos a lo ejecutado, esta tendencia se replica aunque con

niveles de participación más bajos. Este comportamiento es comprensible si consideramos que Sucre es un municipio predominantemente urbano. Es importante destacar la importancia creciente en el presupuesto, tanto programado como ejecutado, que tiene el sector educación, lo que evidencia una preocupación del gobierno municipal en el sector. Este comportamiento, sin embargo, no se refleja en el sector salud, que muestra un comportamiento estable en los períodos analizados.

Se debe considerar, que el año 1997 el Gobierno Municipal de Sucre, empieza a asumir en su Plan de Inversiones mayores recursos para el área social, al haberse iniciado el proceso de planificación participativa y asumido a nivel de la población con mayor fuerza las competencias transferidas en la Ley 1551.

Estos indicadores muestran las grandes dificultades que provienen de la transición impulsada por la Ley de Participación Popular, que encarga a los municipios nuevas responsabilidades cuando existían aun dificultades con las funciones tradicionales, así como grandes déficits en materia de inversión urbana. Al contar con nuevos recursos, era obvio que el primer impacto se reflejaría en la inversión en infraestructura urbana, ya que en este campo se contaba con estudios y una amplia cartera de proyectos. La reorientación al sector social, será un proceso lento, que requiere de una planificación adecuada. Por el momento, como veremos mas adelante, este proceso depende de la dinámica que muestra la demanda.

2. EL MUNICIPIO DE COCHABAMBA

Características socioeconómicas del municipio

El Municipio de Cochabamba es la tercera ciudad del país y forma parte del denominado "eje central", que concentra al 75% de la población boliviana. El Municipio cuenta con una población de 414,307 habitantes, su tasa de crecimiento entre los dos últimos censos realizados es de 4.62, y el promedio de edad de su población es de 24.5 años. Del total de habitantes, un 0.7% reside en el área rural y el resto en zonas urbanas.

Cuadro 15 Composición de la población

Población	414307
Hombres	190330
Mujeres	223977
Porcentaje urbano	99.2
Porcentaje rural	0.8

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (1992)

En los años 70's la ciudad de Cochabamba atraía ya a un amplio número de migrantes y en la década de los ochenta — resultado de la crisis económica — aumentó su población con una fuerte corriente de migrantes mineros y campesinos, los primeros como consecuencia del cierre de minas estatales, y los segundos expulsados de sus tierras por sequías que azotaron en los 80's la región sur del Altiplano y valles altos del departamento.

Como consecuencia de la migración, la ciudad debió afrontar un vertiginoso aumento de demandas laborales. Como otras ciudades del país, no logra absorber esta mano de obra y por tanto genera incertidumbre e insatisfacción laboral en su población. Consecuencia de esto, un gran porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) se refugió en el sector informal, lo que se evidencia al comprobar que un 40% de la PEA realiza actividades de cuenta propia.

Esta fue una estrategia temporal que usaron las familias para sobrevivir y que, con el paso del tiempo, se convirtió en su actividad principal.

Cuadro 16 Indicadores socioeconómicos

Indicadores	SUCRE	COCHABAMBA
Educación		
Tasa de analfabetismo	18.9	93.03
Masculino	12.0	3.0
Femenino	24.7	11.0
Tasa de inasistencia escolar		
Niños	8.7	7.1
Niñas	10.8	12.6
Nivel de instrucción		
Ninguno	14.4	19.1
Básico	32.9	35.3
Intermedio	14.9	22.8
Medio	16.1	18.2
Superior y técnico	21.7	4.6
Salud		
Atención en centros formales	77.9	77
Atención tradicional y autoracetada	10.8	7.9
No atiende	7.7	7.8
NS/NR	3.6	6.3
Esperanza de vida al nacer	63	
Servicios básicos		
Vivienda sin red de agua	22.4	28.7
Vivienda sin alcantarillado	38.3	47.2
Vivienda sin energía eléctrica	23.3	
Indicadores laborales		
Dependencia económica	3.0	1.73
Incidencia del trabajo familiar	7.6	2.87
Ingreso PC real (US\$)	516	728

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública

La población ocupada del municipio asciende a 150.943 habitantes, de los cuales un 57% son hombres. El comercio y los servicios es el sector económico de mayor actividad en el municipio; cerca del 73% de la población ocupada se encuentra inserta en este sector, ya sea de manera formal o informal. El municipio cuenta además con una importante actividad industrial, que se caracteriza por su baja productividad y competitividad tanto en los mercados locales como externos. Alrededor de estas industrias se han formado un importante núcleo de micro empresarios, aunque se encuentran en condiciones tecnológicas muy atrasadas que les restan productividad. Por otro lado, el sector financiero no ha respondido de manera efectiva a las demandas de crédito de los agentes del municipio, aunque se evidencia un notable desarrollo en los servicios financieros y se espera que en un mediano plazo logren satisfacer esta demanda.

En el municipio de Cochabamba cerca del 43.3% de los hogares son pobres, de los cuales 8.9% viven en condiciones de extrema pobreza. El índice de desarrollo humano es de 0.60, el mismo que ubica al municipio dentro del grupo de desarrollo humano medio y casi seis puntos por encima del promedio nacional. El municipio de Cochabamba muestra niveles educativos elevados en consideración al resto del departamento. Su población está alfabetizada en un 93% y la mitad de la población tiene nueve o menos años de escolaridad. Sin embargo, y como consecuencias de los flujos migratorios mineros y campesinos, tiene un bajo nivel de habitantes

con educación superior o técnica, hecho que limita la eficiencia de su mano de obra y resta competitividad a la economía del municipio.

El municipio de Cochabamba, como consecuencia de los amplios flujos migratorios que recibe, se ve desbordado en su planificación. Esto tiene efectos sobre el ordenamiento urbano y la capacidad de inversión del municipio: zonas despobladas rápidamente son urbanizadas. Estos procesos de urbanización se reflejan de forma directa en la precariedad de las viviendas y en la ocupación informal de la tierra. Los nuevos migrantes saturan rápidamente los barrios de bajos ingresos y se expanden lentamente a barrios de ingresos medios y los sectores de mayor poder adquisitivo se desplazan del área urbana hacia sectores rurales más alejados de los hacimientos de migrantes, otorgando a varios sectores del municipio características mixtas urbano- rural.

Lo anterior plantea al municipio una serie de desafíos referidos sobre todo a la infraestructura y equipamiento de sus áreas urbanas, a consecuencia de la informalidad en la ocupación del espacio. Los nuevos asentamientos no tienen una contrapartida en inversión por parte del municipio, por lo que se genera un déficit en infraestructura, aunque se debe destacar que el mismo ha disminuido en los últimos años.

El principal problema que enfrenta el municipio es la carencia de fuentes que suministren agua potable, problema que cobró magnitud en los últimos años. A ello se agrega carencias en la conexión a la red de agua potable, ya que solamente el 70% de la población cuenta con conexiones dentro su vivienda, el resto debe recurrir a camiones cisternas o piletas públicas.

Cuadro 17 Infraestructura en educación *

Número de locales educativos	201
Municipio	83
Sector Privado	118
Tipo de Construcción	
Local Educativo	141
Adaptado	54
Precario	1
Otro	1
Sin construcción	4
Número de aulas	4,195
Número de bancos	134,073
Número de matriculados	144,866
Número de docentes	8,830
Turno o jornada de trabajo	
Mañana y tarde	45
Sólo mañana	152
Sólo tarde	100
Sólo noche	50
Mañana, tarde y noche	4
Otro	1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

* No incluye el área rural del municipio

En cuanto a servicios básicos, es notoria la deficiencia del municipio en materia de eliminación de aguas servidas, proliferando formas inadecuadas con consecuencias en el nivel de vida de la población y aumentado los niveles de contaminación de las aguas subterráneas. El déficit de alcantarillado es elevado, cerca al 47% de la población carece de este servicio, estimándose que esta carencia es del 100% en las áreas de reciente urbanización.

El municipio cuenta con 201 establecimientos educativos; de éstos la mayor parte son infraestructuras adaptadas que no cumplen con los requerimientos necesarios para el proceso educativo. Existen 4 establecimientos que no cuentan con infraestructura alguna. El municipio está realizando esfuerzos por mejorar y ampliar la infraestructura actual, además de procurarles el material educativo respectivo con el fin de mejorar el proceso de enseñanza, garantizar el acceso a la población a la enseñanza básica y técnica y fomentar la educación sanitaria y ambiental.

La infraestructura en salud esta conformada por 61 centros de salud, de los cuales 23 están administrados por ONG's; el resto está administrado por la Seguridad Social o el Ministerio de Salud. La totalidad de hospitales básicos de segundo nivel están bajo el Sistema de Seguridad Social. Por último, los 8 hospitales especializados son administrados por el Ministerio de Salud o por el Sistema de Seguridad Social. Es evidente la fuerte presencia de las ONG's en el sector, sobre todo en centros y postas sanitarias, así como las dificultades de coordinación que éstas tienen con el municipio, lo que resta eficiencia en sus intervenciones. En este sector, el Municipio intenta mejorar y ampliar la infraestructura existente, acompañando este proceso con el equipamiento y dotación de instrumental médico apropiado, y con una fluida provisión de medicamentos esenciales. La infraestructura en salud será completada con el acabado del centro hospitalario Viedma, obra que se constituyó desde hace varios años en bandera de reivindicación regional, junto con el agua potable.

Cuadro 18 Infraestructura en Salud

Establecimientos de salud	61
1er nivel	51
2do nivel	2
3er nivel	8
Dependencia	
Municipio	23
Seg. Social	13
Iglesia	2
ONG	23
Tasa de ocupación personal	
Médicos	194
Enfermeras	316
Apoyo	173

Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud

El municipio mantiene una amplia red de relaciones con diversas instituciones; sin embargo, no ha podido definir el campo de acción de las mismas, sobre todo de ONG's, lo que ha generado duplicidad de acciones. Por otro lado, si bien el municipio carecía de sistemas de integración de actores sociales que le permitieran generar una dinámica de desarrollo, en los últimos años se ha generado cierta identidad regional, lo que ha permitido dejar de lado actitudes coyunturales y tener una visión de mediano y largo plazo. En esta nueva visión de futuro departamental la ciudad y actores como el comité cívico son importantes, a pesar de las tradicionales dificultades de coordinación política y administrativa entre Gobierno Prefectural y la Alcaldía.

Las "organizaciones territoriales" de base del municipio son 108, de las que tienen personería jurídica sólo 106. De estas últimas, cuatro son comunidades campesinas y el resto juntas de vecinos, lo que refleja las características urbanas y/o periurbanas del municipio. Según el Viceministerio de Participación Popular la percepción que tienen estas organizaciones respecto a su relación con el gobierno municipal es mala en un 39%, mientras que un 22% no responde, lo que permite especular sobre una mala relación entre organizaciones sociales y Alcaldía.

En lo que refiere al Consejo de Vigilancia (CV), éste ha establecido vínculos con el Municipio y participa, aunque no como quisiera, en la planificación participativa del municipio. Por otro lado, el CV ha logrado establecer vínculos directos entre el municipio y las organizaciones territoriales de base (OTB) de una manera destacable. Ambos logros son de particular importancia si se considera que en la mayoría de los municipios este tipo de relacionamiento es sujeto de muchos conflictos que le restan efectividad. Sin embargo, el CV no es un mecanismo importante para la participación ciudadana, mientras que la Federación de Juntas Vecinales, como mecanismo cívico departamental-urbano, tiene un mayor aprecio de la población, así como mayor importancia política.

Aspectos financieros del Municipio

El municipio de Cochabamba ha mostrado un cambio importante en su estructura de financiamiento a partir de la implementación de la Ley de Participación Popular. Se observa una dependencia cada vez menor de los recursos provenientes de la participación popular. Esta característica le permite tener recursos para el apalancamiento y contraparte de inversiones, sobre todo sociales.

El crecimiento de los recursos propios denota las mejoras en la eficiencia de recaudación tributaria: la recaudación por concepto de recursos propios se ha incrementado en cerca del 54%. Sin embargo, este crecimiento ha sido más lento que el crecimiento que han mostrado los recursos de coparticipación. En la estructura de estos ingresos, como era de esperar por ser un municipio predominantemente urbano, son los impuestos a los bienes inmuebles los que tienen una mayor participación. Es importante también, el cobro de derechos y patentes, así como de las tasas y tarifas, a partir de 1995.

Cuadro 19 Fuentes de financiamiento presupuesto ejecutado

(En miles de bolivianos)

	Participación Popular	Recursos Propios	Otros	TOTAL
1994	36,708	46,803	17,330	100,841
1995	44,199	64,125	13	108,337
1996	51,389	77,755	40,948	170,092
1997*	60,793	72.237	38,354	171,387

Fuente: Alcaldía de Cochabamba

El aporte de la comunidad para los procesos de inversión en este municipio es inexistente, lo que refleja el bajo nivel de relación existente entre las organizaciones sociales y el gobierno municipal. Se debe destacar el apoyo internacional recibido en los últimos años (1996 y 1997), lo que ha posibilitado mejorar notablemente el presupuesto del municipio.

La inversión en el municipio de Cochabamba

La inversión en infraestructura social en el Municipio de Cochabamba está orientada principalmente al sector educación, con una amplia gama de variantes en otros sectores sociales. Se observa un crecimiento sostenido de la coparticipación per cápita desde 88.6 bolivianos por habitante en 1994, hasta 146.7 en 1997, lo que implica que se ha más que duplicado esta inversión. Los ingresos propios per cápita también han crecido, aunque en menor proporción. En el caso de la inversión per cápita, el crecimiento muestra el uso positivo de los recursos tanto de la coparticipación tributaria como de los ingresos propios. La inversión

social per cápita ha crecido de forma espectacular; con un incremento en el período revisado de más del 400%.

Cuadro 20 Coparticipación, ingresos propios e inversión per cápita: Cochabamba

(En bolivianos por habitante)

	Coparticipación Percápita	Ingresos propios Percápita	Inversión Percápita
1994	88.6	112.9	243.4
1995	106.7	154.8	261.5
1996	124.0	187.7	410.5
1997	146.7	174.3	413.7

Fuente: Alcaldía de Cochabamba

El análisis del presupuesto programado y ejecutado en inversión manifiesta una clara debilidad en la capacidad ejecutora del Municipio, ya que la brecha asciende al 90%, lo que es realmente alarmante. El bajo crecimiento de los recursos propios del Municipio y la amplia movilidad funcionaria que se observa en la Alcaldía son factores que explican esta situación. El municipio programa pero no tiene recursos para ejecutar y por otro lado no cuenta con la masa crítica de profesionales que puedan impulsar la ejecución de lo programado. A esto se debe sumar lo dilatado de los trámites para acceder a fondos del exterior y/o del FIS y FNDR.

Cuadro 21 Brecha programado presupuesto de onversión ejecutado1995-1998

GESTION	PROGRAMADO		EJECUTADO		BRECHA	
	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%
1995	2,885	100	-----			
1996	123,321	100	4,120	4	120,050	96
1997	152,846	100	15,817	10	137,029	90

Fuente: Alcaldía de Cochabamba

La revisión del presupuesto programado de inversión por sectores para 1996, permite identificar que ésta se concentró básicamente en dos sectores: urbanismo y educación. El siguiente año, nuevamente se evidencia la prioridad de los gastos en urbanismo pero, sin embargo, la inversión programada en los restantes sectores se hace mas pareja. Si se observa el presupuesto ejecutado, se tiene que los sectores educación y salud son los más beneficiados, lo que muestra de manera clara su importancia para el municipio.

Cuadro 22 Brecha programado presupuesto de inversión ejecutado 1995-1998

	1995		1996		1997	
	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
Educación	-----	-----	27,899	3,272	20,016	13,961
Salud	-----	-----	1,292	581	3,227	1,197
Saneamiento Básico	-----	-----	7,107	0	3,700	0
Urbanismo	2,885	0	71,891	268	88,474	659
Otros sectores	-----	-----	15,132	0	37,429	0
TOTAL	2,885	0	123,321	4,121	152,846	15,817

Fuente: Alcaldía de Cochabamba

3. DIFICULTADES Y PROBLEMAS

El análisis de estos municipios permite identificar una serie de problemas, muchos de los cuales son comunes y otros más particulares a cada municipio. La ausencia de mecanismos claros de coordinación a nivel institucional, así como la presencia de dificultades en el relacionamiento con los gobiernos regionales, han obstaculizado la generación de visiones estratégicas para ambos municipios. Sin embargo, se debe reconocer en el caso de Cochabamba que la generación de cierta identidad regional ha permitido dejar de lado actitudes coyunturales y empezar a mirar a mediano plazo.

Un problema común en ambos municipios es la persistente fragmentación política, lo que no permite contar con acciones coordinadas y sistematización, con el consiguiente impacto en la eficiencia de las acciones que sobre los municipios se realizan.

Por otro lado, la debilidad técnica de los municipios es un aspecto que no se puede dejar de lado, y que encuentra su origen en la amplia movilidad funcionaria y el clientelismo político que se observa en los municipios y prefecturas.

Todo el conjunto de problemas mencionados, repercute además en el nivel de relación con la sociedad civil, que en muchas ocasiones se siente marginada de los procesos de decisión municipal. Esto ocasiona en muchas oportunidades que la oferta pública no responda de manera clara a las demandas de la sociedad.

En lo que a aspectos financieros se refiere, se debe resaltar los esfuerzos que se han realizado por mejorar la capacidad fiscal en ambos municipios, aunque esto no es suficiente ya que ambos muestran una alta dependencia de recursos de coparticipación y de cofinanciamiento. Sin embargo, es importante destacar el rol como mecanismo de apalancamiento que tienen los recursos de coparticipación, lo que ha posibilitado a estos municipios la realización de importantes inversiones en infraestructura.

4. INNOVACIONES ESTRUCTURALES

En este campo, *la unidad de análisis es el Municipio en su globalidad*, en su gestión administrativa y política, y en sus atribuciones legales. Las iniciativas de innovación se refieren al quiebre de los flujos establecidos por razones de protagonismo personal, por la necesidad de adecuar el proceso a la realidad histórica del municipio, o para salvar los problemas de correlación y subsidiariedad territorial y administrativa que existen entre el municipio y la prefectura y/o el gobierno central.

Las innovaciones estructurales, identificadas en el análisis de los municipios seleccionados, presentan fines y características similares. No se trata de una única innovación sino de un conjunto de innovaciones relacionadas entre sí que buscan facilitar el logro de objetivos de política municipal. Estas son aplicadas de forma diferente en Cochabamba o en Sucre, pero en ambos casos se busca *fortalecer la relación del gobierno municipal con la población*. Son iniciativas que buscan cambiar el tradicional papel del Estado por un rol más activo y comprometido de la población. En ambos casos, se busca no sólo fortalecer la voz (*voice*) de los actores sociales sino de también de incorporarlos activamente en procesos de *accountability* y planificación. En ambos casos, se incorpora a la población en la elección política de soluciones y alternativas, generando nuevas formas de organización. El fortalecimiento de la conciencia ciudadana y del vecino del distrito urbano, es una constante en las innovaciones analizadas en ambos municipios.

El contexto que da origen a estas innovaciones, tanto en Sucre como en Cochabamba, está sin duda ligado al proceso de implementación de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa. Más aún, el proceso de innovación está estimulado por estas dos leyes. Ello por varias razones, más o menos aparentes. La gestión gubernamental en el momento de promulgación de las leyes gozaba de gran aprobación popular; éstas leyes despertaron gran interés, por lo que contenían un gran potencial político para cualquier líder. Ningún político que se apreciara como tal podría, en aquel momento, desconocer dichas reformas, so pena de pasar como antipopular; las reformas fueron vistas, incluso por la oposición política, como leyes progresistas, redistributivas y que buscaban la equidad. Además, para ambos alcaldes era el momento de demostrar su capacidad de ser líderes dentro de un proceso que gozaba de gran popularidad.

Sin embargo, existen también antecedentes que prepararon el terreno para las innovaciones, así que la Ley de Participación Popular no resulta un tema sorpresivo. Tanto en Sucre como en Cochabamba se cuenta con experiencias anteriores de planificación y gestión urbana participativa. En ambos municipios había una cierta cultura de participación y control social. Particularmente, la ciudad de Sucre, por su tamaño y carácter provincial, mantiene todavía lazos sociales y culturales a nivel barrial. La identidad interbarrial es una base importante en Sucre.

En los dos municipios se toman iniciativas que traspasan los campos de las responsabilidades y recursos de ley, traspasados por el Gobierno Central al nivel municipal y departamental, resolviendo de esa manera problemas como la limitación de recursos financieros. Sin embargo, en ambos casos la relación entre el municipio y la prefectura plantean serios problemas de subsidiariedad territorial, lo que provoca y/o profundiza el quiebre entre las políticas y la inversión en obras de infraestructura. Ello hace difícil, si no imposible, una implementación donde las obras son resultado de una demanda de políticas. Este nexo no se da en la práctica.

En ambos municipios se observa, sin embargo, que las inversiones en obras responden más bien a una visión positiva por parte de la población: las obras representan la relación del Alcalde con la Población, y pueden portar relaciones de acercamiento o desconocimiento, y así son percibidas por la población. De forma explícita y de manera implícita las más de las veces, los alcaldes han interpretado las demandas en materia social. No era tan difícil y lo hicieron, dando a ello un sentido político y de constitución ciudadana, y finalmente de desarrollo de liderazgos sociales y políticos. El elemento integrador ha sido la construcción de la ciudad, incorporando de diferentes formas las iniciativas de base, facilitando así la formación de coaliciones propulsoras de crecimiento a través de la asociación del municipio con la sociedad civil.

Este conjunto de situaciones y elementos se convierten en impulsores de procesos de innovación estructural, que permiten a los municipios hacer más eficiente su función con relación a las responsabilidades asignadas por Ley.

En ambos municipios, la implementación de la Ley de Participación Popular ha impulsado aun más las iniciativas: ha dado un marco legal e institucional favorable en varios aspectos mencionados en los primeros capítulos. Pero sobre todo, ha dado mayor valor al liderazgo y a las condiciones del mismo, evidenciándose una alta personalización de las innovaciones alrededor de la figura del alcalde.

A estas similitudes, hay que agregar las diferencias en las respuestas que muestran los estudios de caso.

Sucre y su política de integración distrital urbana

Sucre había iniciado en años anteriores un proceso de participación ciudadana basado en la conformación de Talleres Municipales, que asumían la forma de una especie de Subalcaldías. En ellas participaban las Juntas Vecinales, al menos de manera indirecta, en la conciliación de criterios sobre los proyectos prioritarios para sus barrios. Se establecieron los entonces denominados "*Alcaldes de barrio*", que sin ser funcionarios municipales en todos los casos, eran una especie de nexo entre la Alcaldía y la Junta Vecinal, ya que en muchos casos el Presidente de la Junta Vecinal era también el Alcalde de Barrio. La forma de organización tuvo íntima relación con las modalidades de participación ciudadana.

Luego del proceso de descentralización, y como una medida orientada a fortalecer el proceso de participación ciudadana, el gobierno municipal inició una política destinada a incentivar en la población su sentido de pertenencia a su espacio socioterritorial. Esta propuesta es la clave de muchas de las innovaciones que se insertan en el pasado de participación barrial. El Municipio privilegió la integración de la población en la gestión de los distritos urbanos, que la población se sintiera parte integrante e identificada con su espacio, antes que con las obras en sí mismas. Por todo ello, se priorizó la dimensión participación e identificación de la población con ellas. Se intenta que la población se vincule de manera directa y afectiva con su espacio, favoreciendo así los procesos de implementación y gestión de futuros programas y proyectos. A decir del Alcalde de Sucre, Germán Gutiérrez Gantier, "*el vecino se sentirá identificado, no sólo con las necesidades de su distrito, sino también con las potencialidades*". Ello se propone como política el Gobierno Municipal y ello significa el Municipio como espacio socioterritorial.

El eje de esta política se concreta en la *constitución y fortalecimiento de los "Distritos Municipales"*, no sólo en sus aspectos físicos sino, sobre todo, en los temas sociales y políticos: los distritos como base de la integración social y urbana. En estas condiciones, éstos sirven de base territorial para la aplicación de políticas.

La política municipal estructura siete distritos y busca la identificación de los pobladores de cada uno con su territorio. Para lograrlo, facilita la identificación de la población de los distritos con su territorio y, a través de él, con el Municipio. Para ellos, el Municipio se basa en la generación y posterior fortalecimiento de cinco pilares fundamentales:

- *Salud*: se pretende que cada distrito cuente con un Centro de Salud al menos de primer nivel y, de haber un número considerable de población, instalar un centro más grande. El distrito además contará con una red de servicios de salud básicos como postas médicas. El distrito conocerá, usará y se sentirá orgulloso con sus servicios e infraestructura de salud.
- *Educación*: de igual forma se busca contar por lo menos con un núcleo escolar por barrio, con su respectiva junta escolar. De esa manera, se evita la alta concentración de infraestructura escolar en el centro de la ciudad. Los colegios del distrito generarán satisfacción, espíritu competitivo y autoestima en los pobladores del distrito.
- *Recreación*: se reconoce la importancia de contar con áreas que permitan nuclear la población en torno al esparcimiento. En ese sentido, se construye por lo menos un parque

infantil y un centro recreativo en cada distrito. Los parques serán un símbolo de pertenencia de la población a su distrito.

- *Deportes*: el Municipio inicia una política deportiva en los distritos y pretende dotarles de un coliseo techado para la practica multifuncional de la actividad física. Ya ha terminado el Coliseo del Distrito 2. Las condiciones físicas y acabado de los coliseos cerrados, deberán estimular las aspiraciones y la calidad del deporte entre los vecinos. La construcción de un coliseo será motivo de competencia entre distritos, así como un estímulo para los que no lo tienen.
- *Mercado distrital*: permitirá no sólo que los vecinos tengan un mejor y más fácil acceso a los alimentos y demás bienes con el consiguiente ahorro en transporte, sino que permitirá una mayor valoración de la calidad de vida y, consiguientemente, de los alimentos. Se garantizará la salubridad, y también el acceso de productores directos (campesinos) a estos mercados, con el fin de disminuir el precio de los bienes allí transados.

En términos de política publica, el fin último de esta innovación es crear una identidad de distrito, aumentando la autoestima social de los habitantes e impulsándolos a que participen y se apropien de las políticas del municipio, favoreciendo de esa manera el impacto y alcance de las políticas.

Cochabamba y la planificación distrital

Por su lado, Cochabamba había experimentado también años anteriores a la Ley de Participación Popular procesos de planificación distrital con alto contenido de participación ciudadana. Ello había estimulado en forma extraordinaria el liderazgo del alcalde en un momento en que el municipio salía de una grave crisis institucional. El Municipio de Cochabamba se constituía en uno de los municipios modelo, lo que se vio premiado internamente con una de las más altas votaciones a favor de un alcalde en todo el país.

El caso de Cochabamba es diferente en muchos aspectos del de Sucre. Es una ciudad más grande, en la que están creciendo barrios con poco sentido de identidad territorial, producto de los últimos flujos migratorios y de la diferenciación social y económica de la ciudad. Cochabamba se expande al tiempo que se amplían cada vez más las distancias sociales y físicas entre sectores. Es una ciudad menos homogénea que Sucre social y culturalmente.

Después de un periodo crítico y de fuerte descrédito de la Alcaldía, el Alcalde actual inició un periodo de identificación del ciudadano con su Alcaldía, con logros importantes como se expresaron en el nivel de concentración del voto urbano en torno a un líder municipalista que logró romper el estancamiento de una Alcaldía en crisis.

El *carácter de las obras como símbolo de integración social* ha sido uno de los principales ejes en materia social. Se cambia el énfasis en el tipo de obras: de aquellas más relacionadas a la macroestructura vial y otras obras grandes urbanas, se transita y se concentra, sin descuidar estas últimas, en aquellas con las que más se identifica el vecino, en las que el vecino se siente tomado en cuenta: "*obras para nosotros*" dicen muchos vecinos. Pequeñas y grandes obras, en las que los vecinos perciben que son para ellos, y sienten que el Alcalde los toma en cuenta.

De esta forma, en el Municipio se pudo transitar a un proceso de mediano y largo plazo. En primer lugar, el Ejecutivo inició un proceso destinado a integrar en programas sectoriales los diferentes proyectos. Paralelamente, y buscando un acercamiento al proceso de participación popular, se realizó esfuerzos integrales que permitieran impulsar y fortalecer la participación ciudadana en la planificación del municipio. Para ello se estructuró el único *departamento de planificación distrital* que existe en Bolivia, compuesto por un numeroso grupo multidisciplinario de profesionales, y apoyado por la asistencia técnica y financiera de la Unidad Internacional de

la Universidad de Toronto. Este equipo impulsa procesos de capacitación a líderes barriales para facilitar la planificación en todos los barrios que componen el distrito y realizan talleres experimentales de planificación participativa en los distritos del Municipio. Hasta el momento, la iniciativa alcanza ya a tres distritos y la experiencia se expande paulatinamente al resto de los distritos, incorporándose así al proceso de planificación.

Estos esfuerzos se ven complementados con la desconcentración administrativa de varios aspectos de la administración municipal. Para ello se creó las "casas comunales", centros en los cuales se realizan todos los trámites impositivos, catastrales, planimetría, etc. Se impulsó también el proceso de catastro de la ciudad de Cochabamba, el que cuenta con el apoyo de la Universidad de Toronto y es ejecutado por la Universidad de San Simón. El camino elegido por el Municipio de Cochabamba, ha sido el de fortalecer la capacidad de la Alcaldía en su aparato central con una perspectiva de integración distrital. Desde esa situación, se procede a la formación de las casas comunales, como proyección progresiva y diferenciada de la desconcentración, en el futuro probablemente subalcaldías.

En este esquema, el gobierno municipal de Cochabamba define una metodología que le permita identificar demandas sociales y atenderlas de manera integral. Busca incorporar a la sociedad en la planificación y gestión municipal, lo que permitirá que los procesos de inversión en infraestructura social sean socialmente útiles y políticamente viables.

En relación con otros municipios, el tipo de intervención que identifica más al Gobierno Municipal de Cochabamba es aquella orientada a la integración de la ciudadanía con su ciudad, toda ella con su Municipio: obras como los parques, la ciclovía, obras en los diferentes barrios con carácter integrador, distinguen a Cochabamba entre los principales municipios del país.

Temas centrales y campos comunes de innovación en los dos municipios

El análisis de las políticas de los dos municipios así, como de los proyectos estudiados define algunos temas o campos de innovación más recurrentes y que podemos considerar posiblemente recurrentes en municipios parecidos a los estudiados:

- *El financiamiento de la infraestructura.* Se trata de innovaciones en la forma de resolver el tema del financiamiento, de aumento de los recursos, o de uso de los recursos para palanquear nuevos recursos.
- *La gestión social concurrente.* La gestión de las obras reúne a actores que antes no tenían relación con el municipio, entre los cuales éste último desempeña un papel protagónico y catalizador de participación.
- *Definición de políticas sociales desde el nivel municipal.* En el nivel municipal se llenan vacíos procedentes del nivel nacional o regional y surgen iniciativas de definición de políticas con sello local. Para ello no hay una definición en la actual estructura en el sistema de planificación, con lo que se introduce la necesidad de incorporar el nivel local en la identificación y definición dentro de la descentralización. Esto implica nuevos temas de fortalecimiento y capacitación municipal.
- *La territorialización desconcentrada para la integración social urbana.* La distritación municipal es un hecho en camino en los dos municipios, y se percibe como una vía importante para la integración de la población en la planificación social, así como en la gestión y mantenimiento de las obras.

A estos temas nos referimos a continuación al analizar los proyectos específicos.

5. INNOVACIONES FUNCIONALES ESPECÍFICAS

Estas innovaciones se refieren a formas inventivas aplicadas en el caso de cada proyecto particular. En muchos casos se abordan temas relacionados con la política municipal, pero en general se pone énfasis en el fortalecimiento de la relación del Alcalde con la población a partir de una experiencia concreta de inversión. En ambos casos, las entrevistas personales con el Alcalde y con los técnicos de alto nivel enfatizaron la inventiva personal del Alcalde y su capacidad de liderazgo, tanto en la definición de la inversión como en su forma de ejecución.

Los Proyectos analizados

La elección de los proyectos no se realizó con el criterio de representatividad, sino en función de su *capacidad para mostrar elementos innovativos*. Estos proyectos, más que llevarnos a conclusiones, ponen sobre la mesa temas para tomar en cuenta en estudios posteriores. En ellos encontramos lecciones a profundizar y nos señalan temas de capacitación.

Hemos observado muchas innovaciones relacionadas con proyectos concretos de inversión en infraestructura: escuelas, puestos sanitarios, campos de recreación y otras obras. La experiencia en este tipo de innovaciones, que nos muestra el estudio de casos, es muy rica. Su acción afecta a temas variados como el financiamiento, mecanismos de articulación con la sociedad civil, relaciones con actores institucionales del territorio, economías de escala a nivel sectorial, alternativas tecnológicas, gestión de inversiones y de infraestructura social y sostenibilidad de las inversiones en infraestructura social. Los cuadros que siguen presentan un resumen de los proyectos estudiados en cada municipio.

MUNICIPIO DE SUCRE				
PROYECTO	TEMA	DESCRIPCION	SOLUCION	ACTORES
Médicos de Barrio	Ausencia de infraestructura y recursos humanos en materia de salud para atención primaria en los barrios y en los distritos municipales.	En convenio con la Alcaldía, los estudiantes egresados de varias carreras de Medicina realizan su año de provincias en un barrio, en acuerdo con la junta de vecinos. Estos levantan estadísticas básicas sobre salud primaria y atención de referencia. Viven en el barrio en casas proporcionadas por la comunidad	Se generan mecanismos alternativos de financiamiento, y de gestión novedosos, coordinados y prácticos. Se operativizan las políticas nacionales como el Programa Estratégico de Salud a través de cogestión.	Municipio, Alcaldía, Ministerio de Salud, Comunidad y Universidad
Proyecto UNI	Dispersión de esfuerzos en temas de salud. Falta de coordinación en actores. Ausencia de financiamiento.	Convenio entre la Alcaldía, Universidad y Fundación Kellogs: fortalecimiento del distrito municipal 2, a 67.000 h. En recursos humanos e infraestructura. Atención general. Extensión académica en investigación y educación continua.	Se realiza alianzas con ONG y agrupaciones vecinales, lo que permite que la comunidad se identifique y apropie del proyecto. Se apalanca recursos financieros con la fundación Kellogs.	Municipio, Alcaldía, Servicio Departamental de Salud, Comunidad, Iglesia Evangélica, IPTK y Universidad
Teatro al Aire Libre	Ausencia de políticas culturales. Ausencia de interés en la ciudadanía para dar prioridad a temas culturales.	Teatro para la ciudad con capacidad para 10.000 personas que permita incrementar la actividad cultural y su uso continuo por parte de organizaciones culturales, vecinales y otras.	El alcalde se involucra de manera directa. Se incentiva la demanda como parte de una política municipal. El tema cultura tiene valor político y comercial.	Municipio, Alcaldía, Alcalde y Comunidad
Escuela G. Villarroel Potolo	Escasez de recursos para financiar inversiones en infraestructura.	Construcción de infraestructura preescolar y escolar, vivienda para profesores, áreas deportivas, salón polifuncional, servicios sanitarios y patio cívico. Potolo es un distrito rural de la HAM de Sucre	Cogestión: alianzas entre Plan Internacional, FIS y Alcaldía, en financiamiento, gestión de la obra y servicio.	Municipio, Alcaldía, FIS, Plan Internacional y Dirección Departamental de Educación
Escuela Sagrada Familia	Escasez de recursos para financiar inversiones en infraestructura.	Construcción de 23 aulas con una capacidad para 2.070 alumnos, en el Distrito Municipal N. 2 de la ciudad.	Cogestión: alianzas entre Iglesia Católica (Fe y alegría), FIS y Alcaldía, en financiamiento, gestión de la obra y servicio.	Municipio, Alcaldía, FIS, Iglesia Católica
Hospital San Pedro Claver	Ausencia de recursos para la ampliación, y demanda creciente. Debilidad del gobierno regional por cumplir con las responsabilidades.	Readecuación para servicios generales del Hospital Bronco Pulmonar de los mineros para el servicio de la ciudad. Ampliación y equipamiento del área de quirófanos.	Cogestión financiera entre la Alcaldía y donaciones de cooperación internacional a través de las religiosas que administran el hospital.	Alcaldía, Alcalde Hospital San P. Claver, Comunidad Religiosa.
Coliseo Distrital	Ausencia de política de deporte en el ámbito regional. Falta de percepción ciudadana y demandas en el sector deporte.	Construcción y equipamiento del Coliseo Cerrado en el Distrito M. N.4 de la ciudad. Canchas polifuncionales y espacios para otros deportes.	El Alcalde inicia e impulsa políticas en deporte.	Municipio, Alcaldía y Alcalde

MUNICIPIO DE COCHABAMBA				
PROYECTO	TEMA	DESCRIPCION	SOLUCION	ACTORES
Parques en Cochabamba	Ausencia de espacios de recreación integral y dimensiones adecuadas.	Construcción del Parque Vial y del Canata en el centro de la ciudad Distrito 10. Creación de una entidad autónoma para la administración y mantenimiento.	El Alcalde se involucra e impulsa el programa de parques en Cochabamba. Mayor espacio de recreación, educación complementaria. Autofinanciamiento.	Alcaldía, Alcalde y Empresa Municipal de Recreación y Educación Alternativa.
Escuela G. Villagómez	Ambientes inadecuados y necesidad de renovación total. Dificultades para el equipamiento.	Demolición y construcción de infraestructura escolar en el Distrito 6 de Cochabamba.	La Alcaldía negocia Bonos del Tesoro. La ONG AIPE provee el equipamiento.	Alcaldía, FIS y AIPE
Escuela Rep. Argentina	Escasez de recursos para financiar inversiones en infraestructura.	Construcción de ampliación de seis aulas en el Distrito 10.	Financiamiento directo de la Alcaldía. Aportes voluntarios de los padres en el financiamiento de la obra. Programa global de apoyo al sector diseñado por el municipio.	Alcaldía y Junta Escolar
Escuela Club de Leones	Escasez de recursos para financiar inversiones en infraestructura	Ampliación de infraestructura escolar en el Distrito 2.	Financiamiento directo de la Alcaldía. Aportes voluntarios de los padres en el financiamiento de la obra. Programa global de apoyo al sector diseñado por el municipio	Alcaldía y Junta Escolar
Centro de Salud la Maica	Zona endémica de cólera. Deficit de personal del gobierno regional. Escasez de recursos para financiar inversiones en infraestructura	Rehabilitación, adecuación y ampliación del Centro de Salud de La Maica en el Distrito 9 de Cochabamba.	El proyecto fue identificado por el PROISS y incorporado al PAO por la alcaldía. Participación de la alcaldía en la evaluación y de la comunidad pero de manera informal. Existe estrecha relación de la comunidad con la obra.	Alcaldía, PROISS, FIS y Comunidad

Campos de innovación

Los proyectos analizados puede considerarse habituales en casi todos los municipios de este tipo en Bolivia. En su mayoría no son proyectos excepcionales.

- Se concentraron en torno a *temas o problemas recurrentes* en muchos municipios: financiamiento, capacidad de gestión, necesidad de integración social, etc.
- *El contexto institucional* de cada municipio es muy diferente, por lo que las soluciones que se dieron en cada uno de los casos fueron específicas, aunque a la hora de los resultados o impactos podamos llegar a conclusiones similares. Ello habla del carácter determinante del contexto institucional local.
- Las soluciones dependieron de los *recursos disponibles en cada contexto* con lo que no se puede establecer normas a priori que se puedan replicar en otros lugares. Pero el tipo de recursos sí puede ser similar, lo que define su potencialidad proveniente del contexto institucional del municipio.
- Los proyectos y sus soluciones plantean el tema *de las políticas sociales municipales* como campos de integración sociocultural y de surgimiento de valores en el campo del liderazgo, la política y de la construcción de ciudadanía.

Generalmente se identifica al proyecto con una obra física, la que se constituye en un indicador de éxito de la gestión del Alcalde. La gente exige obras al Alcalde. A pesar del carácter restringido y limitante de las "obras" como forma de intervención urbana, éstas pueden ser importantes como escenarios para la redefinición de los principales temas de las políticas sociales. En este sentido, las obras de infraestructura social analizadas muestran su potencial innovador.

Los proyectos elegidos arrojan luces sobre las limitaciones y potencialidades de las reformas en curso, sobre las estructuras institucionales y sobre los mecanismos de financiamiento.

Los temas centrales surgen como respuesta a problemas y/o como iniciativas políticas. Entre los primeros se encuentran respuestas a las limitaciones de los mecanismos institucionales y financieros: sus techos no permiten solucionar las demandas que provienen de las políticas y menos aún de las demandas poblacionales.

Efectos de esta innovación son los cambios en:

- *Recursos financieros.* Se logra apalancar una serie de recursos que de otra manera hubieran sido usados en acciones dispersas y poco eficientes.
- *Eficiencia en las intervenciones.* Se logra que el conjunto de intervenciones en ciertas áreas del municipio sean de carácter integral y coordinado, evitando la dispersión y ganando en economías de escala.
- *Planificación.* Se fortalece el proceso de planificación del municipio pues se logra involucrar en el mismo además de la sociedad civil a un conjunto de actores tradicionalmente marginados de la planificación del Estado, como ONG's, que se incorporan al proceso de una manera activa y directa.
- *Políticas nacionales.* Se concretizan al involucrarse el Municipio en temas que deberían ser definidos e implementados a través del nivel departamental. Este nivel es ineficiente y el municipio cumple supliendo en ciertas líneas de política nacional (el caso de salud es relevante).

A continuación nos referimos a cuatro aspectos centrales a raíz del análisis de los proyectos estudiados.

Financiamiento

Este tema es probablemente el más importante en todos los casos, o al menos es el que surge más rápidamente a la luz. Está relacionado con las limitaciones de los mecanismos financieros definidos, y con la disponibilidad de recursos de coparticipación.

El aumento de necesidades proveniente de la nueva fisonomía en lo político y en lo técnico del municipio, achicó la disponibilidad de recursos propios para la inversión social. Ello hizo que los recursos disponibles para infraestructura social dependieran de los recursos de la coparticipación y de recursos de terceros, lo que define el curso de muchas de las soluciones innovativas.

- El aumento de recursos en general no ha ido paralelo a la capacidad de financiamiento de las demandas captadas por el Municipio.
- Se logra apalancar una serie de recursos que de otra manera hubieran sido usados en acciones dispersas y poco eficientes.

Este tipo de innovación consiste, básicamente, en la incorporación al esquema tradicional de financiamiento de la inversión social (Fondos de Desarrollo –Municipios) de un *tercer actor*. Este, de acuerdo a los distintos proyectos, puede ser una ONG, universidad o alguna congregación religiosa (normalmente la iglesia católica). Cuatro son los proyectos (dos en salud y dos en educación) que presentan esta innovación como característica principal.

En todos los casos el proceso innovativo permitió acceder a más recursos financieros, técnicos y humanos, además de permitir una gestión más eficiente, garantizando de esa manera su sostenibilidad. El caso del Proyecto Escuela Sagrada Familia, en Sucre, es un claro ejemplo de cómo el proceso de financiamiento permite al Municipio apalancar recursos financieros, haciendo viable la ejecución del proyecto.

INNOVACIONES EN FINANCIAMIENTO				
PROYECTOS	PROBLEMA	SOLUCION	REPLICABILIDAD	RECOMENDACIONES
Escuela Sagrada Familia (Sucre) Escuela Potolo Escuela (Sucre) Proyecto UNI (Sucre) Médicos de Barrio (Sucre) Guido Villagómez (Cbb.) Parques Cochabamba(Cbb.) Escuela Rep. Argentina (Cbb.)	Escasez de recursos financieros. Los recursos de la coparticipación no alcanzan para las nuevas responsabilidades	Cogestión financiera con nuevos actores; se usa recursos para apalancar financiamiento. Estos pueden ser ONG's, iglesia y/o universidad, cooperación y otros.	Está en función de la capacidad de liderazgo del municipio y en especial del alcalde frente al conjunto de potenciales nuevos actores.	Fortalecer capacidad de negociación de la alcaldía. Capacitación de técnicos municipales y otros similares en temas de financiamiento

Innovaciones en gestión

En materia de gestión, varios proyectos muestran de manera clara cómo la innovación permite al Municipio beneficiarse del stock de conocimientos de terceros que estaban disponibles. Ahora, con el nuevo rol del Municipio, éste se constituye en punto de concurrencia de los recursos. Las soluciones han consistido en formas diferentes y ad hoc de cogestión, incluyendo en algunos casos a la propia comunidad. Se ha rescatado conocimientos específicos, como los de Fe y Alegría, por ejemplo, en el caso de educación.

Es importante mencionar que cada uno de los participantes tiene un rol claramente definido. Así, los Fondos de Desarrollo cofinancian la inversión y se encargan de la adjudicación para la construcción; el municipio, además de coordinar a los

involucrados, participa en los procesos de evaluación y canaliza las demandas de la sociedad civil; la iglesia y/u ONG presta el apoyo técnico necesario durante las fases de preparación del proyecto de inversión, sobre todo en temas referentes a normas y marcos técnicos que la infraestructura debe tener, y por lo general se hace cargo de la gestión administrativa del proyecto. Por otro lado, y si bien no era un rol definido, este tercer actor canaliza y muchas veces motiva a la sociedad civil para que logre identificar necesidades y se identifique con la inversión. Esta última acción es fruto del mayor acercamiento que estos actores tienen con la población en relación con el municipio y Fondos de Desarrollo.

INNOVACIONES EN GESTIÓN				
PROYECTOS	PROBLEMA	SOLUCION	REPLICABILIDAD	RECOMENDACIONES
Teatro al Aire Libre (Scr.) Escuela Sagrada Familia (Scr.) Escuela Potolo (Scr.) Hosp. San Pedro Claver (Scr.) Proyecto UNI(Scr.) Médicos de Barrio (Scr.) Escuela G. Villagómez (Cbb.) Parques Cochabamba (Cbb.)	Debilidad en su capacidad de gestión.	Los municipios realizan alianzas para la cogestión con actores que tienen experiencia específicas, conocimiento y sobre todo manejo técnico. De esa manera se asocia con ONG's, Iglesia, Universidad, etc.	Está en función de la capacidad de liderazgo del municipio y en especial del alcalde	Generar procesos que permitan que la Alcaldía absorba los conocimientos nuevos en términos de gestión que se generan a partir de las nuevas alianzas. Capacitación y formación sobre gestión de políticas sociales en las Alcaldías

Los procesos de innovación funcional que se presentan en el municipio de Cochabamba, se orientan a permitir el acceso a más recursos y a una mejor administración y gestión de las inversiones. Los proyectos desarrollados bajo el programa "ciudad jardín", impulsado por el gobierno municipal, son una experiencia que demuestra lo efectivo de la intervención de agencias especializadas, originadas con la innovación, en la gestión de infraestructura de recreación.

El gobierno municipal, a través del alcalde, y ante la inexistencia de parques en el municipio, propone la construcción de parques de recreación, y su financiamiento con recursos propios. La propuesta fue una decisión unilateral, no se contó con apoyo ni participación de la comunidad, aunque luego participó en el seguimiento de la construcción. Era evidente la ausencia de una demanda ciudadana en el tema, lo que no justificaba la debilidad del municipio en este tipo de infraestructura. Ante este hecho, el alcalde lidera la introducción de la idea en los planes municipales e impulsa a la sociedad civil a poner atención en el mismo. Sin embargo, se debe hacer notar que la coyuntura política en la que se desarrolla esta oferta (cercanía de elecciones de alcalde), pudo influir en el proceso siendo la causa para el impulso que da el alcalde a esta idea.

La clave de la innovación, en este caso, reside en dos aspectos. Primero, el involucramiento personal del alcalde, el mismo que envisions una "ciudad jardín" y orienta en ese sentido sus esfuerzos; buscando equilibrar la ciudad con parques. Segundo, una vez construida la infraestructura de recreación, el municipio encomienda la creación de una empresa municipal para la gestión administrativa del mismo.

Esta empresa, si bien en los hechos parece ser completamente autónoma, responde en realidad al alcalde. Tal vez el fin de este esquema organizacional sea el evitar los problemas derivados de una administración burocrática, carente de capacidad técnica y poco eficiente. Sin embargo, y pese a lo mencionado, el proceso va ligado a la figura del alcalde. Esta empresa administra los parques y, a través del cobro de una tarifa

por acceso a los mismos, se convierte en un instrumento de financiamiento, no sólo de sus actividades, sino que también proporciona recursos para el mantenimiento de otros parques

Intervención en la definición de políticas

Este grupo de innovaciones funcionales, que se identifican en el caso de Sucre, tiene su origen en la *ausencia de políticas culturales* a nivel departamental y en la visión que tiene el Alcalde sobre el futuro del municipio. Así por ejemplo, en el caso de la construcción del *teatro al aire libre*, el Alcalde impulsa personalmente la idea, el financiamiento, la ejecución y el seguimiento al proyecto.

La innovación en este caso tiene dos componentes. En primer lugar, el Alcalde asume espacios de decisión descuidados por el nivel departamental, pese a ser su responsabilidad, y la intención del ejecutivo, pasar la administración de la obra al sector privado a través de un arreglo de administración delegada. Este proyecto, al igual que en los casos anteriores, motiva a la población a mostrar simpatía por la obra y además permite que se empieza a pensar seriamente en actividades culturales que incorporen directamente a la población del municipio.

INNOVACIONES QUE AFECTAN A LA DEFINICION DE POLÍTICAS				
PROYECTOS	PROBLEMA	SOLUCION	REPLICABILIDAD	RECOMENDACIONES
Hosp. San Pedro Claver (Scr.) Proyecto UNI (Scr.) Médicos de Barrio (Scr.) Teatro al aire Libre (Scr.) Coliseo Distrital (Scr.)	Vacios en términos de políticas sectoriales, a nivel municipal, lo que implica que los municipios no cuentan con lineamientos claros en las políticas sectoriales	Los municipios generan sus propias políticas sectoriales. Se crean direcciones municipales sectoriales encargadas de definir líneas de acción en temas sectoriales.	Si bien la innovación responde a una necesidad clara del municipio, es importante reconocer que este tipo de actividades enfrenta problemas de tipo legal, por lo que es importante que se solucione de una vez la ruptura en la relación entre la región y el municipio.	Es importante realizar procesos de fortalecimiento institucional que permitan despersonalizar este tipo de innovaciones.

Integración social y territorial

En tres de los cuatro proyectos analizados en Sucre, la población civil no se sentía identificada con el proyecto, tanto en el momento en que se gestó la idea como al inicio de su implementación. Sin embargo, la inclusión de otros actores logró, en todos los casos, motivar a la población para participar en el proyecto. Se impulsó no sólo su interés, sino que generó además procesos de demanda social por mayor participación en el control de la inversión. El proyecto Médicos de Barrio, permitió reducir la desconfianza de las juntas de vecinos y de la población, causada por las malas experiencias anteriores; se alcanzó un consenso que permite la participación en el proyecto del servicio departamental de salud, los vecinos, la Universidad y la Alcaldía. Si bien la idea de este proyecto tuvo su origen en el ejecutivo municipal, posteriormente fue apropiada por la comunidad, quienes no sólo presionaron para su ejecución, si no que participaron en su seguimiento, control y evaluación.

INNOVACIONES EN INTEGRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL				
PROYECTOS	PROBLEMA	SOLUCIÓN	REPLICABILIDAD	RECOMENDACIONES
El Coliseo Distrital (Scr.) Teatro al aire libre (Scr.) Proyecto UNI (Scr.) Médicos de Barrio (Scr.) Parques en Cochabamba (Cbb.)	Ausencia de identidad de la población con su espaciosocio-territorial	Se plantean políticas integrales que permitan al vecino identificarse con su espacio socio territorial. Logrando así un acercamiento de la política del municipio a la población.	Los proyectos no son directamente replicables, pero si lo es la forma e inventiva de buscar en cada caso una capacidad de integración social a través de proyectos globales.	Aumentar la capacidad del municipio para promover la participación social.

El análisis de la innovación permite ver el cambio en el municipio, de una estrategia basada fundamentalmente en dos pilares —gobierno central, a través de los fondos, y municipio— a otra que se basa en tres pilares —gobierno central, municipio y un tercer actor. Para lograr esto el municipio inició una serie de acercamientos que le permitieron fortalecer los vínculos con la sociedad civil, ONG's, iglesia, fondos de desarrollo y universidades. El éxito de esta acción dependió íntegramente de la activa y eficiente labor del municipio, y en especial del alcalde. Este logra no sólo articular a estos actores en la búsqueda de un fin común, si no que los impulsa a generar un acuerdo de cooperación para la comunidad y no entre ellos⁴⁷. El municipio invierte y asume los costos de negociación que se requieren para alcanzar el consenso. Es evidente que tiene conciencia de los beneficios y externalidades positivas que para el municipio tiene el éxito de la innovación.

6. ELEMENTOS COMUNES Y FACTORES MOTIVADORES DE INNOVACIONES

Elementos comunes

Una serie de aspectos comunes se encuentran al analizar las dinámicas y procesos de innovación. En todos los procesos resaltan elementos que no sólo viabilizan el proceso, si no que lo hacen sostenible y replicable.

En primer lugar, es relevante la importancia que tiene en la mayoría de los procesos el realizar alianzas o concertar acuerdos de cogestión con actores normalmente excluidos de la política municipal. Así, en ambos municipios se incluye a ONG's y/o a la iglesia. Aparentemente, existe una búsqueda por articular en un único esfuerzo al conjunto de actores.

Por otro lado, se observa que la apatía de la población por participar e identificarse con los proyectos es un elemento común en el inicio de los mismos. Sin embargo, también es un elemento común el giro de posición que tienen estos mismos actores luego de que ONG's y/o iglesia se involucran en los proyectos, y se produce así un fortalecimiento de la participación.

En cuanto a las transformaciones en el municipio mismo, las instancias técnicas del municipio inician, en ambos casos, dinámicas internas que terminan por cambiar la visión individualista que se tenía sobre los proyectos, por otra en la que se aborda la demanda social con una perspectiva sectorial especializada.

⁴⁷ Este proceso fue complicado sobre todo en el caso de salud donde los actores se encerraban en posiciones donde prevalecían intereses institucionales antes que los intereses del sector.

En el desarrollo de las innovaciones, estabilidad política, política social y liderazgo son términos que van juntos en los dos casos. Además, el enlace con los factores externos o condicionantes es central: en todos estos casos se tomó en cuenta las condiciones sociales de las soluciones e innovaciones, se tratara de aspectos culturales, idiosincrasia, factores coyunturales o políticos particulares.

Por otro lado, existe en ambos casos elementos que atentan contra los procesos desarrollados. Uno de estos elementos es la coyuntura de cambio a nivel nacional relativa a la implementación del proceso de participación popular y descentralización, que sitúa a los recién creados municipios en una posición de incertidumbre fiscal y política. Por otro lado, desde la perspectiva de la innovación, la pregunta central se refiere a su continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Generalmente estas iniciativas innovadoras suelen terminar con el alcalde que las impulsa y rara vez quedan en la memoria colectiva. La debilidad institucional es alta al depender del alcalde y de un técnico de su confianza, de un "iluminado" que recibe poder. Lo importante en esto sería el poder sistematizar la experiencia y poder socializarla entre otros municipios y actores urbanos.

Factores motivadores de innovaciones

Respecto al contexto que da origen a la innovación, en los dos municipios está relacionado con sus debilidades financieras. Existe una serie de demandas por cumplir, pero los recursos son limitados como para hacerles frente solos. Esto impulsa a buscar formas alternativas que permitan sobrellevar la situación, y los procesos innovativos parecen ser una respuesta. Así, dentro del conjunto de factores que motivan las innovaciones, se destaca las debilidades del sistema descentralizado y del gobierno central.

Otros factores están presentes, como el aumento del valor político de las inversiones en el contexto municipal, el liderazgo del alcalde y la continuidad del gobierno municipal.

Debilidades del sistema y valor político de las inversiones sociales

El conjunto de debilidades que muestra tanto el municipio como el nivel departamental, así como los cuellos de botella en el espacio de decisiones, son innegablemente factores que impulsan la generación de innovaciones. Sin embargo, todos los municipios deben enfrentar estas limitaciones, y no en todos se generan innovaciones en igual medida. En este sentido, es evidente la existencia de hechos peculiares que actúan como detonantes o motivadores del proceso de innovación. A partir del ambiente propicio que generan las debilidades institucionales y del espacio formal de decisiones, los hechos detonantes impulsan dinámicas que desembocan en innovaciones. En el caso de los municipios de Sucre y Cochabamba, se ha podido identificar hechos comunes a ambos casos y otros particulares a cada municipio.

Uno de los elementos comunes corresponde a la coyuntura política de elecciones municipales, que es especialmente motivadora de innovaciones. Considerándose el valor político de las inversiones sociales, esta coyuntura impulsó a los alcaldes a plantear mecanismos nuevos e innovadores de inversión que permitieran fortalecer su imagen ante los votantes y así asegurar la continuidad de su gestión.

Los alcaldes sacaron ventaja política en los proyectos analizados en sentido positivo. Este aspecto generalmente se lo considera desde la cara reduccionista del clientelismo, en la que sólo se ve la corrupción. Pero también se lo puede mirar por la otra cara, en la que aparece la política social como parte real de una agenda política, y en la que el liderazgo tiene un campo fértil al responder a un campo de interés de la población. Muchas acciones de política se emprenden sólo si allí existe posibilidad

política, ocasión u oportunidad de liderazgo y ventajas absolutas y relativas en el mismo

Liderazgo personal del Alcalde

Un elemento común en todos los casos, y que tal vez sea el de mayor importancia, es el protagonismo de un actor en la innovación. En ambos municipios los alcaldes son líderes políticos y sociales, y gran parte del liderazgo se construyó o se fortaleció en el campo de las obras referidas a lo social.

El liderazgo del alcalde es de enorme importancia y es la base del éxito de la innovación, aunque se convierte al mismo tiempo en su mayor debilidad: muchas de estas innovaciones dependen del protagonismo político del alcalde y terminan con él, aunque dejan abierto el camino para otros o para su institucionalización a través de un fortalecimiento institucional del municipio. Muchas de las innovaciones muestran, sin embargo, la validez de los caminos alternativos para mejorar las políticas.

El principal actor en los casos estudiados es innegablemente el Alcalde. Tanto en Sucre como en Cochabamba, la figura, la dedicación personal y el carisma del alcalde es importante no sólo para el éxito de los procesos de innovación, sino para su generación y mercadeo respectivo ante lo restantes actores. Un ejemplo de esto es su papel como negociador con otros actores, el que juega en varias de las innovaciones en el caso de Sucre, o el impulso personal que la figura del alcalde da en Cochabamba a proyectos como el caso de los "Parques en Cochabamba". En ambos municipios el alcalde se involucra en el proceso de manera personal, y se convierte en un conductor del mismo. En ambos casos además, los alcaldes son actores que tienen la capacidad de entender las necesidades del municipio y de resolverlas con procesos innovativos.

De este modo resalta la importancia de contar con un actor que lidere el proceso de innovación. Sin embargo, esto tiene también un lado negativo que se refiere a la excesiva personalización de las innovaciones. Con ello se corre el riesgo de que, ante la ausencia de la figura personal del alcalde el proceso abierto por la innovación se detenga o no pueda mantener la dinámica lograda anteriormente. Esto se hace aun más complicado si se considera que estos procesos de innovación no han sido institucionalizados y más bien dependen de un grupo pequeño de personas muy cercanas al alcalde.

La continuidad institucional del gobierno municipal

Otro factor común en ambos casos es la continuidad temporal del gobierno municipal. En ambos municipios, los alcaldes llevan dos gestiones consecutivas como ejecutivos del municipio. Esto les permite no sólo contar con un liderazgo consolidado, sino también con un amplio conocimiento de las arenas de negociación e institucionalización, en términos de política pública, en que se mueve su municipio.

No cualquiera puede ser protagonista de innovaciones de este tipo. Se observa en ambos casos una capacidad del alcalde de comunicación con la población, y gran capacidad de negociación y credibilidad, aspectos que dependen de la trayectoria y continuidad de sus liderazgos. Esta continuidad favorece el desarrollo de un proceso de acercamiento a la sociedad civil y de identificación de sus necesidades, lo que permite al gobierno municipal tener un horizonte de trabajo más amplio, y salir de las consideraciones de corto plazo tan comunes en otros municipios. Así, el líder puede articular innovaciones que apoyen políticas de largo y mediano plazo.

II. LA INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE HUECHURABA, PUDAHUEL, RANCAGUA Y SANTIAGO

1. LOS CUATRO CASOS DE INNOVACIÓN

La descentralización opera en Chile en un marco restrictivo, particularmente para inversión en infraestructura social. En este ámbito, los niveles de decisión local son mínimos y los mecanismos de acceso a recursos provenientes de otros niveles limitan la generación de acciones integrales de desarrollo local. Corresponde, entonces, atender a las innovaciones que se han llevado a cabo para superar estas limitaciones y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades locales.

En el ámbito de la gestión y gobiernos locales, la innovación busca mejorar o modificar determinadas condiciones a través de técnicas y procedimientos nuevos, más eficientes y eficaces, que garanticen o faciliten el resultado de logros más efectivos. Estas innovaciones no necesariamente se refieren a algo objetivamente nuevo y original. Muchas veces, pueden tratarse de la combinación de elementos ya existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. Además, la innovación potencialmente tiene consecuencias sobre la propia institución que innova, en este caso el Municipio, cuya consolidación se demuestra en un anclaje institucional de estas transformaciones.

En los cuatro casos que se revisa a continuación, los municipios han impulsado formas innovadoras de gestión del espacio socio-territorial comunal en el campo de la inversión en infraestructura. La situación que se encuentra en el origen de la gestión desarrollada difiere en cada uno de los casos, pero en todos se encuentra una voluntad de incidir sobre variables que afectan el desarrollo de la comuna y que escapan a las tareas habituales definidas para los municipios. En estos casos se trata de gestión de políticas locales endógenas, en las cuales se observa la movilización, despliegue y desarrollo de ciertas capacidades y recursos locales, que expresan lo que podemos denominar descentralización “desde abajo”.

A partir del análisis de estas experiencias de innovación, se obtiene información sobre las capacidades locales de los municipios, las que pueden ser también claves para una mejor gestión local de políticas centrales o para el desarrollo de políticas locales (sociales, económicas, etc.). El desafío de este trabajo —a partir de una mirada crítica al manejo de las políticas de descentralización “desde arriba”— consiste en desviar el foco de atención desde los gestores de políticas públicas a los procesos que pueden generarse “desde abajo”. Por otro lado, a través del análisis de cuatro experiencias de gestión endógena, esperamos contribuir al campo del desarrollo local, presentando conclusiones relacionadas con la existencia, desenvolvimiento y desarrollo de capacidades para la gestión local.

El Programa de Repoblamiento de Santiago

La comuna de Santiago es una de las 54 comunas de la Región Metropolitana de Chile. Es el centro urbano de la región y en ella se concentran las principales actividades del país.

La Municipalidad de Santiago se caracteriza por ser uno de los municipios que recibe mayores ingresos propios a escala nacional; su presupuesto corresponde a uno de los mayores en el territorio nacional, y cuenta con una gran y compleja estructura administrativa.

En 1990, al comienzo del período democrático, fue designado alcalde de Santiago Jaime Ravinet, figura carismática y de gran influencia política que posteriormente fue electo en las primeras elecciones democráticas realizadas en 1992, y cuya gestión se

ha caracterizado por un fuerte liderazgo e impulso de una política municipal de renovación comunal.

Con la llegada de Ravinet a la alcaldía se dio impulso a una experiencia innovadora en la comuna de Santiago. En el marco de una política comunal de renovación urbana, esta administración se propuso provocar el interés del sector privado en la inversión inmobiliaria, e incentivar y canalizar la demanda por habitar la comuna. El objetivo era revertir un creciente proceso de despoblamiento, deterioro y subutilización de la infraestructura comunal, que arrastraba la comuna desde la década del 50.

Esta experiencia se operacionalizó en el Programa de Repoblamiento de Santiago. A través de este Programa, el Municipio articuló relaciones con el sector privado para la concreción de proyectos inmobiliarios, utilizando como herramienta de gestión una Corporación de derecho privado. El Programa estableció convenios con las empresas inmobiliarias, ofreciéndoles asesoría e información para la compra de terrenos, y la garantía de venta a través de la implementación de una Bolsa de Demanda, un sistema de captación y precalificación de la demanda por vivienda existente en la comuna. Así, se lograron enlaces y alianzas con el sector privado para la realización de proyectos inmobiliarios y el Programa, en un período de no más de cinco años, consiguió revertir el proceso de despoblamiento generando una dinámica autónoma de inversión privada habitacional en Santiago.

Son dos los aspectos principales que dan al Programa de Repoblamiento el carácter de innovación en el manejo territorial local. Ellos son la utilización de la Corporación para el Desarrollo de Santiago como instrumento de gestión municipal; y el uso de un modelo de gestión asociativo que integra en un mismo proyecto la lógica del mercado y del gobierno local en pos del objetivo de aumentar la actividad inmobiliaria en la comuna, aumentar el parque habitacional, la población y la densidad comunal.

El Programa de Repoblamiento se integró como parte de una política general de renovación urbana. Ello significó que desde sus orígenes estuvo acompañado de diversas obras complementarias que contribuyeron a mejorar las condiciones para el repoblamiento comunal, reforzando al mismo tiempo la imagen del Municipio como gestor del desarrollo.

Etapas en la estrategia de intervención municipal

En el desarrollo del Programa se puede distinguir distintas etapas de la estrategia de intervención municipal, en cada una de las cuales intervienen distintos actores y variables tanto externas como internas a la gestión de la Municipalidad.

Primera etapa: Definición de una política local de renovación urbana (1988–90)

La primera etapa del proceso se caracterizó por la definición de la política local de renovación urbana que desarrollaría la gestión municipal. Ella se originó de una propuesta de desarrollo generada por unos estudios que la Municipalidad encargó en 1988, una de cuyas líneas corresponde a la del repoblamiento. Al comienzo de la gestión de Ravinet en 1990, se realizó una experiencia de discusión de la propuesta de desarrollo con la comunidad, que dio legitimidad al Plan de Desarrollo trazado para la comuna. En esta etapa, además, se decidió asignar roles específicos en la revitalización comunal a la Corporación para el Desarrollo de Santiago, entidad municipal de derecho privado que, creada en 1985, no había tenido hasta entonces gran influencia en la comuna.

Segunda etapa: Operacionalización del Programa de Repoblamiento (1990–92)

En una segunda etapa, se realizó proyectos de remodelación urbana en la comuna, de distinta envergadura, en cuya gestión jugó un rol importante la Corporación, y que formaron parte importante de la revitalización comunal. Se realizó una experiencia

piloto de gestión de un proyecto habitacional en asociación con una empresa inmobiliaria: a través de la Corporación, se habilitó un terreno para la construcción y se organizó una demanda por vivienda, que luego se traspasó a la inmobiliaria. En esta etapa, además, la Municipalidad realizó modificaciones al Plan Regulador Comunal para ampliar la zona de uso residencial en la comuna, lo que permitió la liberación de terrenos para su utilización en construcciones habitacionales.

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) implementó un subsidio para la compra de viviendas en zonas de renovación urbana y el Municipio, en conversaciones con este Ministerio, argumentó a favor de un aumento del subsidio, y posteriormente se incrementó su monto de 150 a 200 UF.

Tercera etapa: Comienzo del Programa (1992–94)

Se inició el Programa de Repoblamiento con el primer convenio de acción conjunta entre una empresa inmobiliaria, la Municipalidad y la Corporación. La Corporación actuó como corredora de propiedades, y la Municipalidad administró una Bolsa de Demanda que fue traspasada a la inmobiliaria, encargada de la gestión para la construcción de proyectos habitacionales. En este período se construyeron doce proyectos inmobiliarios, y aumentaron la demanda y el valor del suelo. Esto derivó en un incremento del rango de la demanda habitacional, principalmente de los sectores medios, y en un creciente interés del sector inmobiliario por acceder a la Bolsa de Demanda.

Por otra parte, en 1994 el Minvu aprobó el Plan Regulador Metropolitano, que disminuyó el territorio urbanizable, con el consiguiente aumento de la demanda y del valor del suelo dentro de los límites urbanos.

Cuarta etapa: Apertura a las empresas privadas y consolidación (1995–97)

En esta etapa se concretó nuevos convenios con empresas inmobiliarias interesadas por tener acceso a la demanda captada por la Municipalidad. La gestión del Programa se canalizó básicamente a través de la Corporación, y se intensificó las estrategias de promoción de proyectos habitacionales en la comuna. En el mismo período se produjo un gran aumento de la demanda habitacional, que se tradujo en la consolidación del proceso de activación inmobiliaria. El sector privado se volcó en forma masiva a generar oferta en la comuna, en forma independiente del Programa de Repoblamiento.

Principales resultados

Entre los principales resultados del proceso descrito, se puede señalar los siguientes:

- Activación del mercado inmobiliario privado: aumentó la oferta y la demanda habitacional en la comuna.
- Alza de los precios de los terrenos.
- Atracción de inversiones, principalmente en viviendas para personas de ingresos medios.
- Construcción de 18.500 viviendas en el periodo 1991–97, de las cuales más de 8.000 fueron fruto de convenios entre la Municipalidad y empresas inmobiliarias.

Principales impactos

Entre los principales impactos de la experiencia de repoblamiento desarrollada en Santiago, se puede distinguir impactos positivos y negativos en la comuna, así como algunos aspectos en que el propio Municipio de Santiago se vio beneficiado.

Impactos positivos

- Revitalización de la comuna: aumentó el número de habitantes, revirtiéndose el proceso de deterioro y despoblamiento comunal.

- Mejor aprovechamiento del equipamiento urbano comunal.
- Hasta 1997, alrededor de 6.500 grupos familiares concretaron el acceso a vivienda en la comuna debido a su incorporación al Programa.

Impactos negativos

- El aumento de la densidad y constructibilidad de los terrenos puede haber ocasionado daño en la calidad de vida de los habitantes antiguos, aledaños a las nuevas construcciones.
- La reactivación inmobiliaria no siempre se ha integrado en forma armoniosa en el contexto construido, particularmente en zonas con mayor patrimonio arquitectónico, social o cultural; ello es en especial válido en proyectos realizados fuera de los convenios con la Municipalidad.
- El aumento del precio del suelo desincentivó la construcción de viviendas económicas y la dinámica del mercado de suelo dificulta cada vez más el generar oferta accesible a sectores más pobres.
- La dinámica inmobiliaria generada no ha respondido a un proceso armónico de desarrollo.

Impactos en el Municipio

- Se reforzó la imagen del Municipio y de la Corporación como gestores del desarrollo comunal, tanto ante el sector privado como ante el sector público y la ciudadanía.
- Se incrementó los ingresos municipales por concepto de impuesto territorial.

Capacidad local y otros factores de la gestión municipal

En el proceso de innovación descrito, entre los factores que posibilitaron el desarrollo de la experiencia están, junto a las capacidades locales para la gestión municipal, otros factores, tanto internos como externos al municipio, que se señalan en el cuadro siguiente.

CAPACIDAD LOCAL	OTROS FACTORES
Fortaleza de capacidades técnico-administrativas. Gran liderazgo del alcalde. Configuración de una visión estratégica para la comuna. Utilización de mecanismos y procedimientos existentes para la realización de inversiones de mejoramiento urbano. Logro de acuerdos con el sector privado y público. Articulación y orientación de la demanda.	<u>Factores internos:</u> Existencia de la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Plan Regulador Comunal. <u>Factores externos:</u> Creación del Subsidio de Renovación Urbana. Promulgación del Plan Regulador Metropolitano. Condiciones de Circulación de la Ciudad de Santiago. Aumento de la demanda por vivienda.

La gestión municipal fue determinante en el proceso de reactivación de la oferta y demanda inmobiliaria que se desarrolló en Santiago. Esta gestión no se refiere exclusivamente a las acciones relacionadas con el funcionamiento mismo del Programa de Repoblamiento. Ella estuvo integrada a un proceso amplio de desarrollo y renovación urbana, y fue oportuna en la utilización de instrumentos y aprovechamiento de otras condiciones de manera favorable al logro de sus objetivos. Es así como ciertas capacidades locales adquieren particular relevancia dentro del proceso, en tanto determinantes en el desarrollo de dicha gestión municipal.

La comuna de Pudahuel y su gestión territorial

La comuna de Pudahuel se encuentra en el límite poniente de la ciudad de Santiago, y es una de las comunas más pobres de la región. Hasta hoy, ha sufrido la presión de la ciudad que quiere seguir creciendo, principalmente a través de intereses inmobiliarios. Su desarrollo territorial y socioeconómico ha respondido principalmente a una planificación proveniente del nivel central, que a través de sus respectivas reparticiones implementó las políticas de desarrollo urbano para la Región Metropolitana.

El año 1994 se promulgó el Plan Regulador Metropolitano, que estableció los límites para la expansión urbana de la ciudad de Santiago y definió las características que debería tener el crecimiento de sus comunas. Este Plan redujo los límites de crecimiento urbano de Pudahuel, cuyo municipio había desarrollado una primera proyección de expansión urbana en la zona que ahora, de acuerdo al Plan Metropolitano, quedaba excluida. Se originó así un conflicto socio-territorial que puede entenderse en dos aspectos: por un lado, un municipio limitado para proyectar el crecimiento de la comuna; y por otro, empresarios privados incapacitados legalmente para construir e implementar sus proyectos de desarrollo.

Aceptar la nueva normativa dada por este Plan significaba prácticamente abortar el futuro de la comuna. Por esto, la Municipalidad, empresarios y luego la comunidad en general, respondieron iniciando un proceso de formulación de un Plan Regulador Comunal a través del cual se pudiera negociar con el nivel central una modificación al Plan Regulador Metropolitano. Este fue un proceso innovador en la solución de problemas vinculados a la gestión del espacio socio-territorial local, ya que involucró la participación de distintos actores, articulando los intereses del Municipio, de empresarios privados y de la comunidad, a partir de un proceso de negociación orientada a potenciar los recursos locales existentes.

Se constituyó un estilo de gestión técnico-administrativo diferente, que se operacionalizó en una Comisión Mixta en la que los distintos actores locales pudieron establecer consensos y compromisos en torno al desarrollo comunal. Este estilo de participación ciudadana rompe con el clásico estilo de la participación simbólica, puesto que tuvo como escenario los espacios de decisión generados por un proceso de gestión innovativo.

La articulación de los intereses de actores públicos y privados tuvo lugar con la generación de un Proyecto de Plan Regulador para Pudahuel.⁴⁸ El proyecto elaborado propone una estrategia de desarrollo para la comuna e introduce mecanismos y conceptos novedosos en el ámbito del desarrollo urbano. Sin embargo, la mayor innovación de este Plan radica en que, fruto de una elaboración concertada entre el Municipio y las empresas, además de pensarse como un instrumento de control del espacio físico, se constituyó como una guía para las inversiones privadas en la comuna. El proceso, además, fortaleció las capacidades locales del Municipio para la gestión local del desarrollo, y se constituyó en la posibilidad de construir un proyecto de comuna.

Etapas en la estrategia de intervención municipal

En el proceso se puede distinguir tres etapas de desarrollo de la gestión municipal.

⁴⁸Actualmente este Proyecto está aprobado por el Concejo Comunal, por todas las instancias técnicas municipales y por los controladores de terrenos. Falta que termine la Evaluación de Impacto Ambiental del Plan, y posteriormente la aprobación de la Seremi de Vivienda y del Consejo Regional Metropolitano. Se prevé que todo el proceso terminará hacia mediados del año 2000.

Primera etapa: Pre-innovación (1988–94)

En esta etapa se configuró los primeros antecedentes que determinaron el escenario futuro en materia de gestión territorial para la comuna de Pudahuel. Ante la inminencia de la promulgación del Plan Regulador Metropolitano, los empresarios iniciaron conversaciones con la Municipalidad para actuar en conjunto frente a la necesidad de modificarlo. El Municipio se sumó a los planteamientos de los empresarios, y se articuló la idea de la modificación al Plan Regulador Metropolitano, sobre la base de que empresarios y Municipio debían apuntar, en conjunto, a mejorar las condiciones de pobreza y la deficiente planificación que enfrentaba la comuna. En esta etapa, el Municipio de Pudahuel se encontraba en una situación desfavorable para la negociación tanto con los empresarios como con el gobierno central, ya que carecía de una visión estratégica clara respecto al problema que le permitiese posicionarse institucionalmente.

Segunda etapa: Inicio de la innovación (1994–med. 1996)

La Municipalidad y los empresarios formalizaron una alianza estratégica, una Comisión Mixta, para actuar en conjunto frente al proceso definido por el Plan Regulador Metropolitano y elaborar el Plan Regulador Comunal. La falta de una visión estratégica municipal significó que la iniciativa fuera encabezada por los empresarios, dado el conocimiento específico de sus profesionales sobre las materias de planificación territorial y uso del suelo. Surgió entonces en el Municipio la necesidad de contar con definiciones claras de objetivos comunes, y tener mayor claridad en sus posiciones. Por otra parte, la inexistencia de un canal explícito hacia la comunidad para informarle de los avances del proyecto, generó desconfianza política entre algunos dirigentes, que solicitaron participar de las conversaciones que se realizaban respecto al Plan Regulador para la Comuna. La Comisión Mixta decidió entonces la incorporación de la comunidad; para ello se integró a la Comisión a los principales dirigentes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y del Consejo Económico Social Comunal (Cesco), y se decidió capacitar a los dirigentes sociales en temas de planificación territorial para lograr su real inserción en las conversaciones que se llevaban a efecto.

Posteriormente, se realizó un taller municipal sobre compensación, en el cual se identificó la necesidad de urbanizar el 90 por ciento del territorio comunal excluido por el Plano Regulador Metropolitano y reurbanizar el “Pueblo Antiguo”, sobre la base de la definición conjunta de un proyecto de comuna; se definió un objetivo común y estructuró un plan de trabajo para conseguirlo. El Municipio, limitado económicamente para llevar a efecto el desarrollo del Plan Regulador Comunal, logró comprometer al sector privado para su financiamiento. Esta inversión alcanzó en su primer desembolso la cantidad aproximada de 100 millones de pesos (unos US\$220.000) y luego se realizó un segundo aporte presupuestario para contratar una empresa consultora encargada de elaborar el Plan Regulador Comunal.

Tercera etapa: El nuevo rol del Municipio (1997–98)

El proceso en desarrollo demandó al Municipio asumir la innovación en un ámbito de la gestión comunal. Para ello debió generar las condiciones para enfrentar estilos de trabajo que escapaban al quehacer cotidiano municipal y, además, enfrentar la tradicional desconfianza de la esfera pública respecto a la privada. Fue así como, en esta etapa, el Municipio consiguió definir una posición institucional, ya que hasta entonces había carecido de una posición clara y definida con respecto al objetivo final y productos que significaba la elaboración del Plan Regulador Comunal. Esto significó un aprendizaje para el Municipio, que le permitió tomar el rol de dinamizador del proceso. Debió superar al sector privado en el encabezamiento de las iniciativas, de modo que cualquier objetivo que la Comisión se plantease estuviese en el marco de las tareas definidas por la gestión municipal.

La Municipalidad terminó el contrato con la consultora encargada del Plan Regulador Comunal, ya que estimó que dicha entidad estaba actuando en función de los intereses privados y no en función del bienestar global de la población, ni de lo que el Municipio esperaba que fuera su aporte. Además, como resultado de una autocrítica por parte del Municipio, en tanto asumir la carencia de diálogo con el Gobierno central, se logró implementar una mesa de trabajo mensual con la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta mesa tenía como propósito informar al Minvu acerca de los avances del proyecto, sensibilizar a quienes deciden sobre el tema, y consolidar decisiones que apuntaran a las metas implicadas en la idea de formular el Plan Regulador Comunal.

Principales resultados

En el proceso desarrollado se logró conformar una mesa de trabajo de concertación socio-política entre Municipio, empresarios y comunidad, que permite avanzar en el tema territorial y en otros temas vinculados al desarrollo comunal. Además, el proceso significó la configuración de una imagen objetivo para la comuna.

Se elaboró un proyecto de Plan Regulador que recogió los intereses de todos los actores involucrados y expresó la imagen objetivo construida para la comuna. El Plan se articula en torno al potenciamiento de las ventajas comparativas de la comuna, que permitan generar ambientes de calidad y de desarrollo económico, integrando el interés privado de invertir con la necesidad de mejorar las condiciones socioeconómicas del lugar. Los cálculos con respecto a los futuros asentamientos son optimistas. Los gestores del proyecto estiman que, en un horizonte de veinte años, se sumaría a la actual de 195 mil habitantes, una población de 285 mil personas; y a los 48 mil empleos actuales se agregarían 170 mil nuevos empleos en el mismo período.

Además, la concertación entre los empresarios y la Municipalidad se tradujo en un plan de inversiones basado en un mecanismo de *desarrollo compensado*, a través del cual los privados concurren al financiamiento de infraestructura y equipamiento que demande la localización de sus proyectos. Para los próximos veinte años se estructuró un plan de inversiones por US\$300 millones, que incorpora aportes de 65 UF promedio por vivienda por parte del sector inmobiliario, y en el caso de proyectos industriales y comerciales, cerca de 1.500 UF por hectárea, por concepto de "derechos de impacto". En el esquema propuesto, el Municipio administra el capital aportado por los privados y licita la construcción de infraestructura. Esto significa un gran avance respecto a como son las cosas hoy en día, ya que las empresas en general sólo se preocupan de cumplir con lo estipulado por la ley, desarrollando la infraestructura estrictamente necesaria.

Principales impactos

El principal impacto que se identifica del proceso, dado que no se ha hecho efectivo aún el Plan Regulador ni el Plan de Inversiones, es que el conjunto de actores (Municipio, empresarios, comunidad) ha aprendido a fortalecerse en la escena local y a generar capacidad de iniciativa y propuesta. El afianzamiento de la relación entre estos actores es un antecedente para otras iniciativas, en la perspectiva de un gobierno local efectivo y democrático.

Por otra parte, la aplicación del Plan Regulador y del Plan de Inversiones generado del proceso, traería una serie de consecuencias para los distintos actores involucrados.

Para los empresarios

- A través del Proyecto de Plan Regulador Comunal, salvarían las restricciones que impuso el Plan Regulador Metropolitano a sus proyectos de inversión en la comuna.

- Se incorporaron a la dinámica de gestión comunal, que los legitima como actor local en la comuna.

Para la comunidad

- La incorporación de una franja de dirigentes a la gestión comunal les abre posibilidades de intervenir y regular acciones que afecten a la comunidad.
- La posible implementación del Plan Regulador Comunal que generó el proceso, produciría nuevos empleos, atraería nueva población y una diversificación de la oferta habitacional en la comuna.
- La inversión en infraestructura comunal que realizarían los privados contribuiría a mejorar la calidad de vida de la población de la comuna.

Para el Municipio

- Logró identificar sus potencialidades y debilidades; es una institución con mayor madurez, con capacidad local aumentada y mejorada.
- Pudo orientar estratégicamente su gestión mediante acciones que apuntaran al bienestar de la comunidad
- Se produjo un replanteamiento de la organización interna a través del establecimiento de objetivos, prioridades, redes de comunicación interna y externa.

Capacidad local y otros factores de la gestión municipal

Al innovar en la gestión municipal, en el Municipio operó un aprendizaje institucional en el que se incorporaron y/o fortalecieron las capacidades locales necesarias para el diseño de un proyecto de comuna. Tras abordar el problema de la planificación territorial y la elaboración del Plan Regulador, el Municipio logró identificar sus principales potencialidades, como también sus debilidades; es una institución con una mayor madurez, con una capacidad local aumentada y mejorada.

A través de las etapas que el proceso configuró se puede observar mejor cómo la innovación influyó en el desarrollo o potenciamiento de la capacidad local municipal, así como la actuación de otros factores en la gestión municipal.

FASE	CAPACIDAD LOCAL	OTROS FACTORES
1ª fase	Elementos de capacidad local político-institucional disgregados. Debilidad en aspectos técnico-administrativos y falta de lectura crítica respecto a los mismos. Falta de visión estratégica. Falta de liderazgo claro por parte del alcalde.	Inexistencia de Plan de Desarrollo y Plan Regulador Comunal. Proyecto de Plan Regulador Metropolitano (PRM). Relación del nivel central con la comuna. Intereses privados amenazados estimularon conversación con la Municipalidad.
2ª fase	La falta de visión estratégica se expresó en la nula capacidad de articulación con el nivel central. Esto llevó a una reflexión interna y a la configuración de un estilo de trabajo y de orientaciones estratégicas para la gestión del territorio comunal. Se realizó una reingeniería del aparato municipal en el plano financiero y de recursos humanos y técnicos.	Promulgación del Plan Regulador Metropolitano. Posibilidad de modificar el PRM a través de un Plan Regulador Comunal. Preocupación de la comunidad por acciones proyectadas en la comuna. Normativa de la Ley General de Urbanismo y Construcción, faculta a los ediles a constituir comisiones ad hoc.
3ª fase	Maduración del proceso y desarrollo de capacidades locales. Configuración de una visión estratégica e imagen objetivo para la comuna: se logró pensar estratégicamente el tema de la planificación territorial. Se logró conjugar lo político con lo técnico. Se estructuró un nuevo perfil en el liderazgo comunal que posicionó al municipio como cabeza del proceso. Se constató un aprendizaje institucional, lo que permite proyectar un nuevo modelo de gestión municipal.	

Crecimiento rápido de inversiones privadas territoriales y articulación de intereses en Huechuraba

La comuna de Huechuraba se localiza en la zona norte de la ciudad de Santiago. Su población ha sido notablemente homogénea, constituida por familias de bajos ingresos que obtuvieron acceso a diversos programas de construcción de viviendas sociales, o a un sitio a través de las llamadas "tomas de terreno". Si bien las condiciones de vida han mejorado, la población de Huechuraba sigue caracterizándose por un gran nivel de pobreza.

La estructura urbana comunal es producto de un proceso en el cual han tenido una injerencia especialmente determinante los organismos de gobierno central. Salvo un relativamente pequeño sector que acoge la base poblacional de la comuna (10 por ciento), el resto del territorio ha estado fuera de los límites susceptibles de ser regulados localmente.

La Municipalidad de Huechuraba se constituyó y puso en funcionamiento en 1992, en un contexto de rápido crecimiento de inversiones inmobiliarias y de un proceso global de reconversión de los usos de suelo de la comuna. Diversas empresas, de distintos tamaños y rubros, demostraban interés o habían iniciado los trámites para su instalación en la comuna. Existió también una progresiva demanda de terrenos para la construcción de grandes condominios habitacionales de nivel medio o alto.

En este contexto y dinámica se desarrolló la gestión innovadora de la Municipalidad de Huechuraba. Tuvo lugar una experiencia de articulación de intereses localmente

gestionada que, hasta cierto punto, fue producto de un conjunto de acciones municipales que esbozaron en la práctica un modelo de gestión territorial con algunos rasgos innovadores. Por un lado, debido a la falta de los más importantes instrumentos de regulación del suelo comunal, principalmente el Plan Regulador Comunal, dicho modelo se basó en el diálogo y negociación directa y abierta con los actores involucrados a partir de un campo de intereses y objetivos comunes. Por otra parte, esta experiencia se sustentó en un uso relativamente discrecional de las competencias administrativas disponibles en los municipios.

En este proceso, la Municipalidad alcanzó la legitimidad para orientar el desarrollo urbano, sin tener atribuciones legales para ello y con serias limitaciones en cuanto competencias y recursos humanos, materiales y financieros disponibles. La gestión municipal ha expandido de diversas maneras el marco formal de sus atribuciones, en parte por el uso más o menos discrecional de esas atribuciones pero, principalmente, porque articula, asocia e identifica el interés público con el interés privado, a través de negociaciones directas sobre temas o conflictos específicos.

Este proceso consolidó un modelo de gestión que finalmente se institucionalizó en la Corporación para el Desarrollo de Huechuraba, ente de derecho privado que incorpora a autoridades municipales y representantes de distintos sectores económicos y sociales. La Corporación es la síntesis orgánica que otorga formalidad y contenido estratégico a la asociación entre lo público y lo privado, institucionaliza el ámbito en que ella opera, y posibilita una cierta discrecionalidad para definir el espacio, público o público-privado, desde el cual se ejerce en la práctica la función político-estratégica del gobierno local.

Etapas en la estrategia de intervención municipal

En el desarrollo de esta experiencia se puede distinguir tres fases de acuerdo a la posición relativa que adquiere el Municipio en el proceso.

Primera etapa: Inserción del Municipio en la dinámica territorial local

En esta primera fase, la Municipalidad se planteó como objetivo el ordenamiento preliminar del territorio comunal. Basó su acción en la combinación de atribuciones administrativas (principalmente de fiscalización), con la apertura de diálogos directos y procesos todavía preliminares de negociación. Obtuvo así una posición de actor reconocido del proceso, aunque su proceder fue generalmente reactivo frente a las situaciones y conflictos emergentes. Al mismo tiempo, impulsó acciones dirigidas a fortalecer su capacidad técnico-administrativa para demostrar eficacia y flexibilidad operativa en el ejercicio de roles de contraparte técnica, y especialmente en el ámbito de la agilización de trámites que reafirmara su credibilidad frente al sector privado. Ello se logró a través de la contratación de personal, de introducir en los funcionarios una mística de eficacia, y de la generación de consenso y participación de las distintas unidades municipales.

Por otra parte, en esta fase se definió un lineamiento estratégico para guiar la gestión municipal: “tender a una comuna de buen nivel”, con la que se buscó aumentar la competitividad de la comuna en el mercado inmobiliario. Sobre esta base, el Municipio realizó diversas acciones de “limpieza” de terrenos, para incentivar la erradicación o dificultar la instalación de actividades que afectaran la imagen comunal. También realizó acciones de mejoramiento en los sectores asentamientos más antiguos y de menor nivel socioeconómico.

Segunda etapa: Articulación entre el Municipio y los actores privados

Durante esta fase, el Municipio alcanzó una posición de liderazgo relativo y se constituyó en referente del proceso. Se conformó la Asociación Empresarial Palacio Riesco, cuya formación fue incentivada por el Municipio y generó un interlocutor

representativo que abrió un campo más amplio de posibilidades de intervención articulada en la comuna. Por otro lado, se promulgó el Plan Regulador Metropolitano de 1994, que incluye la mayor parte de Huechuraba en el límite urbano y faculta al Municipio para aprobar solicitudes de loteos o edificaciones, y para comenzar la elaboración del Plan Regulador Comunal. A partir de entonces, las acciones municipales se desarrollaron en conjunto con actores privados a través de negociaciones que tendieron a encauzar el proceso de ocupación del suelo en una perspectiva de largo plazo.

Las acciones de negociación apuntaron principalmente a mejorar la dotación de equipamiento de los proyectos, particularmente áreas verdes y estacionamientos, y a la pavimentación de calles de importancia comunal. Por lo general, se trató de proyectos destinados a sectores socioeconómicos medios y altos. En esta fase, además, se realizó la gestión para el mejoramiento de un importante cruce vial en la comuna, donde se combinó, tanto para el diseño como para el financiamiento, los aportes del Ministerio de Obras Públicas con los de la Asociación Empresarial Palacio Riesco. Con esta acción, el Municipio pasó a establecerse sólidamente como un actor capaz de articular intereses económicos y políticos tradicionalmente distanciados.

Tercera etapa: Articulación social amplia institucionalizada

En esta fase se generó una articulación estratégica de composición social más amplia, que se expresa institucionalmente en la Corporación para el Desarrollo de Huechuraba. La Corporación integra a empresarios industriales e inmobiliarios, a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Universidad Mayor y otras organizaciones de carácter religioso. Entre sus objetivos se plantea mejorar la accesibilidad vial en la comuna, y mejorar la educación a través de planes de capacitación ligados a necesidades de las empresas, aumentando la oferta de empleo en la comuna.

Principales resultados

Los principales resultados que se obtuvo a partir del proceso desarrollado fueron:

- Aceleración y consolidación del proceso de reconversión del suelo (loteos y parques industriales, condominios habitacionales de nivel medio), producto de la progresiva unidad de acción que se verifica entre el Municipio e inversionistas.
- Mejor imagen y mayor competitividad comunal con relación al mercado inmobiliario.
- Obras de mejoramiento de un importante cruce vial en la comuna.
- Mejor calidad de las urbanizaciones y de la dotación de equipamiento para proyectos habitacionales.
- Creación de la Corporación para el Desarrollo de Huechuraba.

Principales impactos

Entre los principales impactos de la experiencia en la comuna, está el aprendizaje municipal y la generación de capacidades locales. Por otro lado, se asocia una serie de impactos en la comunidad:

- Se consolida un proceso de cambios en la composición social de la comuna. Esta se hace más heterogénea al atraer a sectores socioeconómicos medios y altos para habitar en condominios habitacionales aislados. Con ello, se consolida también un uso disgregado del suelo.
- La instalación de un número creciente de industrias mejora la oferta de empleos. Simultáneamente, se verifica un cuello de botella relacionado con la capacitación de la mano de obra disponible.

- Mejoramiento general de la infraestructura comunal. Mayor inversión en los sectores más pobres, particularmente en pavimentación y equipamiento urbano.
- Distanciamiento por parte de la población más antigua (población de ingresos bajos, principalmente) respecto del proceso de reconversión, y una cierta sensación de impotencia por parte de esa población respecto de las posibilidades de insertarse en él.

Capacidad local y otros factores de la gestión municipal

La dinámica innovadora de funcionamiento impulsada por la experiencia de gestión territorial en Huechuraba significó la generación de capacidades locales necesarias para mantener cierto nivel de control del Municipio en el curso de los acontecimientos. Si bien en aspectos puntuales puede distinguirse capacidades preexistentes que aportaron cierta ventaja al Municipio, especialmente en el plano de construir visiones de conjunto, el aprendizaje municipal dependió esencialmente de las enseñanzas recogidas en la marcha de los acontecimientos.

El proceso de gestión que se desarrolló permite apreciar tanto capacidades municipales instaladas como el desarrollo inicial de algunas capacidades específicas, además de otros factores que fueron claves en la dinámica del proceso.

CAPACIDAD LOCAL	OTROS FACTORES
<p><u>Capacidades instaladas:</u> Voluntad de asumir responsabilidades político estratégicas de gobierno local. Concepción pragmática del desarrollo territorial.</p> <p><u>Capacidades desarrolladas:</u> Consistencia estratégica en la gestión territorial: entre líneas de acción y procesos técnico-administrativos. Mejoramiento de aspectos técnico-administrativos, amplia flexibilidad operativa. Construcción de imagen objetivo: comuna de buen nivel. Logro de unidad de criterios en nivel directivo. Logro de unidad de acción en el nivel técnico-administrativo. Desarrollo de capacidades de negociación con el sector privado.</p>	<p><u>Factores externos:</u> Rápido proceso de crecimiento urbano en la comuna.</p> <p><u>Factores internos:</u> Carencia de instrumentos de planificación territorial (Plan Regulador, Plan de Desarrollo). Reciente instalación del Municipio, paralelamente al desarrollo de la gestión territorial. Inexistencia de rutinas asentadas en la dinámica municipal.</p>

Reordenación global del gobierno local en la comuna de Rancagua

La comuna de Rancagua, ubicada aproximadamente a 80 kilómetros de la ciudad capital, Santiago, es la capital regional de la Sexta Región del país y es la comuna con mayor población en la Región. El contexto socioeconómico de la comuna está ligado a una redefinición económica y productiva en el escenario de la apertura y liberalización de la economía chilena, y por la existencia de administraciones comunales que favorecieron, durante largos períodos, una desigual distribución de la inversión pública. Estos factores están asociados a una crisis de identidad ciudadana caracterizada por una baja autoestima y un sentimiento de desaliento, falta de expectativas frente al futuro común y desinterés por el desarrollo local.

Un hito fundamental en la gestión municipal de Rancagua es el proceso de democratización de los municipios en 1992, luego de 18 años de alcaldes designados. Entonces, la llegada del alcalde Esteban Valenzuela constituyó el inicio de la primera gestión comunal electa democráticamente, tras casi 20 años de régimen autoritario en

el país y de alcaldes designados en las comunas. Este alcalde dio impulso y desarrolló un proceso de innovación en la gestión municipal que transformó sustantivamente las formas tradicionales de entender el gobierno local que habían existido hasta entonces.

Durante las dos últimas gestiones municipales de la comuna, conducidas por los dos últimos alcaldes electos, Esteban Valenzuela y Darío Valenzuela, se desarrolló una experiencia de innovación que puede ser entendida como una reordenación global del gobierno local. Este reordenamiento se orienta en general hacia un mejoramiento de la gestión del desarrollo comunal. Es considerado una innovación en la medida en que contiene y genera respuestas propias y creativas frente a desafíos que surgen de la propuesta de objetivos y metas estratégicas de desarrollo comunal, que además proponen sustentarse en concertaciones y consensos ciudadanos.

El reordenamiento se centró en aspectos comunicacionales, y tuvo un fuerte componente participativo, practicado más allá de la mera consulta de opinión para la toma de decisiones, dentro y fuera de la organización municipal. El tema de la participación se asumió como el planteamiento de desafíos y provocaciones para el abordaje conjunto de una imagen estratégica, apropiada por la ciudadanía, de gestión municipal y de desarrollo comunal.

Etapas en la estrategia de intervención municipal

El desarrollo de esta experiencia puede sintetizarse en función de las fases de la estrategia de comunicación desplegada en la intervención comunal que inició Esteban Valenzuela. Así, es posible distinguir tres fases del proceso.

Primera etapa: “Rancagua, Ciudad Viva”

Antes de ser elegido alcalde, Esteban Valenzuela desarrolló un proceso de diálogo con la comunidad local a través de doce “Cabildos” destinados a establecer las prioridades y desafíos para la gestión comunal. Se articuló un conjunto de demandas ciudadanas junto a un diagnóstico de la situación psicosocial de la comuna, que reveló la existencia de un desaliento ciudadano y de una autoimagen de “ciudad menor”, productivamente estancada y opacada por la imagen de la ciudad capital. A partir de este diagnóstico, se definió, para la primera etapa de la gestión municipal, una estrategia comunicacional centrada en la idea fuerza “Rancagua, Ciudad Viva”, destinada a promover la identidad y compromiso con el desarrollo comunal, especialmente en el propio Municipio, y se definió un Plan Estratégico Comunal 1995–2000.

El período de gobierno del alcalde Esteban Valenzuela (1992–96) se caracterizó por el logro de importantes cambios en las áreas relacionadas con la participación ciudadana, a partir de un nuevo planteamiento del trabajo comunitario y de la planificación. Se fortaleció la labor de la Dirección de Desarrollo Comunitario, impulsando una forma de trabajo más participativa en un enfoque que prioriza la asunción de co-responsabilidades entre el Municipio y la comunidad por sobre la acción asistencial de la Municipalidad.

Segunda etapa: “Rancagua, Ciudad Amable”

En una segunda fase, frente a la constatación de que existían dificultades para la concertación de acuerdos comunitarios que hicieran viable el logro de los objetivos municipales, el quehacer municipal se orientó bajo la noción de “Rancagua, Ciudad Amable”. En esta etapa, se privilegió la generación de prioridades y consensos para la planificación del desarrollo comunal, principalmente mediante instancias de participación y trabajo ciudadano en torno a la discusión de proyectos para la comuna.

Tercera etapa: "Rancagua Emprende"

En esta fase, la gestión municipal se centró en la noción "Rancagua Emprende", que es a la vez la denominación de un programa de fomento productivo financiado por el propio Municipio. El programa comprende acciones de fomento, concesiones, comunicaciones y gestión inmobiliaria dirigidas principalmente a generar oportunidades económicas para la ciudad y, por este medio, ofrecer alternativas para el notable nivel de desempleo existente, especialmente juvenil. La estrategia comunicacional y de desarrollo organizacional se extiende hasta la presente administración municipal, iniciada en 1996. La fase "Rancagua Emprende" supera el carácter de eslogan de un período, utilizándose como símbolo e idea fuerza para el conjunto de las imágenes institucionales del Municipio.

El alcalde Darío Valenzuela asumió a fines de 1996, y su gestión social territorial continuó con la búsqueda de una real participación de la comunidad tanto en el desarrollo territorial como social. Se produjo una continuidad de la gestión anterior, lo que permitió mantener la estrategia de desarrollo definida anteriormente y mejorar las políticas sociales existentes. Sobre la base del principio de descentralización, se dividió a la comuna en seis sectores geográficos. En ellos se instalaron equipos técnicos municipales con presencia permanente, con el objetivo de producir un acercamiento y diálogo permanente y cotidiano del Municipio con la comunidad.

Tres proyectos de inversión

En el estudio del caso de Rancagua se observó tres proyectos en cuya gestación y desarrollo el Municipio ha tenido, de acuerdo a la dinámica de la inversión pública, grados diferentes de injerencia y participación. Aquí la acción municipal, manifestada en la conducción de proyectos de inversión en la comuna, sirve para ilustrar las características del reordenamiento de la actividad municipal.

Rancagua Emprende. Incubadora de Empresas Locales

En el marco del programa Rancagua Emprende, surgió el proyecto Incubadora de Empresas Locales, que se planteó como un espacio para el apoyo y asesoría a las microempresas existentes en la comuna. Para su financiamiento, se gestionó recursos provenientes de España, cercanos a los 7 millones de pesos, en 1998; y se asignó recursos propios del Municipio, de alrededor de 20 millones de pesos. También se gestionó la concesión de un terreno fiscal para la instalación de la infraestructura básica del proyecto, y ha sido apoyado por el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), organismo que ha asesorado a las microempresas incubadas a través de consultorías directas y cursos de capacitación, en sus aspectos técnicos, productivos y administrativos.

La iniciativa despierta altas expectativas y amplio respaldo al interior del gobierno local y busca traducirse en un Parque Empresarial. Sin embargo, aún se debe reunir 100 millones de pesos para financiar la infraestructura y equipamiento necesarios, desafío que plantea la necesidad de ampliar el campo de fuentes financieras.

Reordenamiento del Centro Cívico

En 1992 se gestó en la Municipalidad de Rancagua el proyecto de reordenamiento del centro cívico de la comuna para mejorar la relación espacio y población, promover la inversión privada en el centro de la ciudad y rescatar la historia épica de Rancagua. En 1997, la Municipalidad se hizo cargo directamente de la remodelación de la Plaza de Armas. Esta iniciativa despertó reacciones contrarias en algunos vecinos, que se resistieron a la intervención de un espacio tradicional de la comuna. Ante ello, el Municipio llamó a una acción participativa de la ciudadanía, elemento innovador en el enfrentamiento del diseño urbano implicado en la gestión del proyecto.

Se formó, además, una comisión municipal para la gestión de los recursos de inversión que supone el proyecto de Remodelación de la Plaza. El Municipio aprobó una primera etapa de inversión por 250 millones de pesos con sus propios recursos. Sin embargo, la Comisión ha encontrado dificultades para generar nuevos recursos, aunque espera atraer principalmente inversión privada a través de concesiones. Se observa al interior de la Comisión cierto “distanciamiento” respecto de otras fuentes de inversión pública, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), y de los fondos concursables provenientes de la Intendencia, además de que no se observa viabilidad de apoyo financiero en este nivel.

Vinulación con actores centrales para la discusión del proyecto BY PASS de la carretera norte-sur

El proyecto “By Pass” de la carretera norte-sur, iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, es una de las iniciativas más relevantes de este Ministerio. De una longitud aproximada de 250 kilómetros, uno de sus objetivos es descomprimir la carretera que tradicionalmente se ha utilizado para conectar Santiago con las ciudades ubicadas al sur de la zona central del país.

El Municipio de Rancagua negoció con el Ministerio de Obras Públicas una inversión de aproximadamente US\$2.000.000 para mejorar los accesos y pasos desnivelados de la ciudad de Rancagua en la ruta, y logró constituir comisiones de trabajo intersectorial. En ellas se estableció una serie de análisis y debates en torno a la ubicación territorial del proyecto y la urgencia de su realización, a pesar de la ausencia de competencias legales y financieras que en el país existe en cuanto a la injerencia municipal en proyectos de esa magnitud. La ubicación definitiva del tramo Rancagua implicaba importantes consecuencias para el entorno urbano de la comuna, y mientras en la opinión municipal el By Pass debía situarse al oriente de la ciudad de Rancagua, en la opinión ministerial debía localizarse al poniente de la misma.

Durante la fase de discusión del proyecto, el Municipio no logró su objetivo de ubicar el By Pass en el sector oriente de la comuna, debiéndose adaptar al diseño definido centralmente. No obstante, cabe destacar la generación de instancias de negociación y coordinación entre el nivel municipal y el ministerial que habitualmente no existen, en especial en torno a inversiones de mayor envergadura. En este sentido, el Municipio logró legitimarse como un interlocutor válido, a pesar de su carencia de competencias legales y capacidad financiera para intervenir en decisiones de este tipo.

Principales resultados

Los principales resultados que se observa en la experiencia de Rancagua previamente descrita son:

- Reordenamiento global del gobierno local y posicionamiento del Municipio como cabeza de una red de desarrollo local.
- Alto nivel de inversión pública y privada.
- Redefinición de la relación entre Municipio y empresas privadas.
- Mejoramiento de la autoestima ciudadana.
- Descubrimiento de mecanismos y herramientas de participación en la gestión municipal.
- Redefinición de la relación entre el Estado y el Municipio con un rol activo y propositivo del segundo frente al primero.
- Mejoramiento de la autoestima de funcionarios municipales.
- Reposicionamiento de los sectores más pobres en la política municipal.

Principales impactos

El proceso de reordenamiento desarrollado trajo, además, una serie de impactos tanto al interior de la comuna como del Municipio.

En la comuna

- Las inversiones realizadas han contribuido a mejorar la distribución de la inversión pública y las condiciones de vida en la ciudad.
- Aumentó la participación comunitaria y su nivel de compromiso con el desarrollo local.

En el Municipio

Se observa fortalecimiento de la capacidad local en sus dimensiones política, institucional y técnico-administrativa, a través de:

- La incorporación de recursos y actores a la esfera municipal.
- Diversificación de los mecanismos para la toma de decisiones.
- Mejoramiento de las estrategias de identificación y priorización de demandas locales.
- Optimización de la utilización de recursos financieros, y de los recursos humanos del Municipio.

Capacidad local y otros factores de la gestión municipal

Algunos elementos de gestión fueron claves dentro del proceso de reordenamiento. Entre ellos, se puede distinguir los componentes de la estrategia empleada por el Municipio, los elementos de capacidad local municipal, así como otros factores que intervienen en el proceso.

ESTRATEGIAS EMPLEADAS EN EL PROCESO	ELEMENTOS DE CAPACIDAD LOCAL	OTROS FACTORES
<p>Un eficiente y eficaz manejo organizacional del aparato municipal.</p> <p>El diseño y aplicación de una estrategia comunicacional y de imagen pública dirigida a la ciudadanía.</p> <p>La aplicación de una política comunicacional y de relaciones con el Estado y otras agencias de financiamiento.</p> <p>La incorporación del fomento productivo como eje central del desarrollo local y como prioridad de la gestión municipal.</p> <p>Sistema alternativo de búsqueda de recursos y aumento de ingresos municipales.</p>	<p>Liderazgo innovador y propositivo con habilidad para recoger y generar demandas y capacidades ciudadanas y funcionarias, y estructurara un plan de desarrollo local.</p> <p>Instalación de una visión estratégica en la comuna y el Municipio.</p> <p>Concepción conversacional de la comuna. Articulación de la demanda y oferta.</p> <p>Profundización de las funciones municipales.</p> <p>Compromiso y reformulación de la práctica funcionaria.</p> <p>Comunicación y desarrollo organizacional.</p> <p>Compromiso y redefinición del organismo municipal como la cabeza de una "red de desarrollo local".</p>	<p>Crisis de identidad.</p> <p>Fortaleza de redes locales existentes.</p> <p>Disposición ciudadana a participar activamente en las diversas convocatorias efectuadas.</p> <p>Rancagua es ciudad menor de una región dentro del país.</p>

2. PROCESOS INNOVADORES Y CAPACIDADES LOCALES

La gestión local: ¿permite un mayor desarrollo?

Los casos de innovación en la gestión local anteriormente revisados permiten una mirada "desde abajo" de la capacidad de los municipios para asumir las tareas que suponen los procesos de reforma de la política social, y observar el modo en que estos municipios han podido desarrollar capacidades locales. Mientras el papel del municipio

se asocia cada vez más al desempeño de funciones promocionales o de desarrollo, y ya no sólo asistenciales, los casos de Santiago, Pudahuel, Huechuraba y Rancagua, contribuyen a ilustrar la potencialidad de los municipios de hacer frente a nuevas tareas dentro del marco institucional existente.

En este sentido, en el estudio de los casos corresponde atender a sus resultados para observar en qué medida la gestión local del espacio socio-territorial ha posibilitado el desarrollo local.

Desde el punto de vista del impacto sobre el desarrollo de las comunas, el caso de Santiago es el más claro en cuanto a resultados visibles y significativos, ya que se logró el objetivo de revitalizar la comuna, se activó el mercado inmobiliario y aumentó el número de habitantes, revirtiéndose el proceso de deterioro de la ciudad.

Aunque la experiencia no apuntaba a un desarrollo local integral, presenta ciertas externalidades negativas e importantes sectores de la comuna permanecen aún en condiciones de deterioro, no es menos cierto que se generó una gran dinámica de revitalización comunal que favoreció el aprovechamiento de infraestructura existente, así como la imagen de la comuna y del Municipio hacia el exterior.

En la comuna de Rancagua, los resultados de la innovación son menos visibles. De todos modos, el reordenamiento del gobierno local favoreció un aumento de las inversiones en la comuna que mejoran las condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, aquí, y a diferencia del caso de Santiago, los resultados más significativos se dan en términos de aprendizajes tanto del Municipio como de la comunidad: mejora la autoestima y la participación de la ciudadanía, y el Municipio transforma su relación con la comuna, principalmente con la comunidad, y en menor medida con actores privados y públicos, fortaleciendo sus capacidades en múltiples aspectos.

También en Huechuraba los resultados más importantes de la articulación de intereses en torno a las inversiones privadas se relacionan con el desarrollo de capacidades y aprendizajes en el Municipio; además, se consolida una relación estratégica de alianza del Municipio con empresarios privados en la creación de la Corporación para el Desarrollo. También se observa resultados concretos del proceso, como el mejoramiento de un cruce vial, mejor oferta de empleo y mayor inversión en sectores más pobres de la comuna, aunque no está clara la incorporación de estos sectores en el proceso de desarrollo de la comuna.

En Pudahuel, en cambio, el proceso de innovación desarrollado no se traduce aún en obras específicas. Sin embargo, en potencia constituye el germen de importantes transformaciones de la comuna, a partir de los resultados concretos del proceso: el proyecto de Plan Regulador Comunal —que espera su aprobación por el nivel central y regional—, acompañado de un plan de inversiones donde los privados contribuirán a financiar infraestructura comunal. Al respecto, no está claro en qué medida se incorporó las demandas de la comunidad o de los sectores más pobres en estas propuestas, mientras el sector privado es beneficiado directamente al mejorar la calidad del entorno en donde materializan sus proyectos de inversión. Sin embargo, el proceso desarrollado en Pudahuel, al igual que el de Huechuraba, posee importantes repercusiones sobre las capacidades del municipio y también del resto de actores locales, el sector privado empresarial y la comunidad.

Así, las innovaciones desarrolladas en estos casos representan experiencias de gestión local que, de una u otra forma, favorecen el desarrollo comunal, y de manera importante fortalecen las capacidades de los actores locales, particularmente del municipio. Independientemente de los resultados o impactos concretos, en todos los casos los procesos desarrollados hicieron más eficientes a los municipios, a través de la aplicación y desarrollo de capacidades locales. La importancia de estas capacidades es que pueden ser utilizadas en otras experiencias de gestión local, ya que significan un mejoramiento de las condiciones del municipio para movilizar los

recursos comunales —financieros, legales y humanos, propios y de otros actores locales— en función de ciertos objetivos de desarrollo, satisfacción de demandas de la comunidad, u otros.

Caracterización y análisis de las capacidades locales

En los procesos de desarrollo de estas experiencias se puede observar el modo en que las capacidades locales fueron implicadas en cada caso, así como las consecuencias de estos mismos procesos sobre las capacidades locales del municipio.

Teóricamente, entendemos por *capacidad local del municipio* su capacidad de articular la demanda (necesidades de la comunidad) y la oferta (oportunidades abiertas por las instituciones del gobierno central, mecanismos de transferencias financieras, sector privado, recursos propios, y otros) en la gestión local del espacio socio-territorial para el desarrollo.

Distinguimos dos dimensiones principales de la capacidad local. La primera corresponde a la dimensión de capacidades técnico- administrativas, referidas a la organización y manejo de recursos humanos y financieros para la gestión local. Esta capacidad se verifica a través de indicadores como el nivel de inversión del municipio, su fortaleza financiera, calidad del sistema de información, calidad de los equipos técnicos para elaboración de proyectos, entre otros.

La segunda dimensión de capacidad local es la política-institucional. Ella se refiere a la organización y manejo de recursos políticos, sociales y culturales para la gestión local. Esta dimensión de capacidad local se verifica en la presencia de elementos como liderazgo, visión estratégica, coherencia, estructuración de la demanda, utilización de mecanismos formales e informales para realización de inversiones, toma de riesgo, entre otros.

Los estudios de caso arrojan cierta información sobre las capacidades locales del municipio en sus dos dimensiones; la utilización de distintos elementos que las configuran, su desarrollo y/o fortalecimiento, según correspondiera. A partir de ellos, podemos determinar qué aspectos fueron claves en los procesos, sus características, dinámicas y factores asociados. Previo a ello, revisemos brevemente qué ocurrió con las capacidades locales en cada caso.

Las capacidades locales en el caso de Santiago

En el caso de la comuna de Santiago, el Municipio se caracteriza particularmente por poseer una gran capacidad técnico-administrativa, si con esto entendemos que posee gran fortaleza financiera, alto nivel de inversión y una complejidad en su estructura administrativa que lo distingue de la mayoría de los municipios del país. Esta situación constituye un núcleo duro favorable a la gestión, sin considerar que ya contaba, además, con la Corporación para el Desarrollo de Santiago, instrumento de gestión que pasa a sumarse a sus recursos técnicos y administrativos. Sin embargo, se ve en el mismo proceso la importancia de que estos elementos se pongan al servicio de una estrategia de intervención determinada. Por ejemplo, hasta la llegada de Ravinet a la alcaldía, en 1990, la Corporación no había tenido mayores actuaciones en la escena local. Fue sólo a partir del Plan de Desarrollo instalado por esta administración, que el instrumental que representa la Corporación —en cuanto recursos legales, humanos y financieros—, se movilizó en función de los objetivos planteados, convirtiéndose en una herramienta clave de la gestión que fortalece la capacidad del Municipio en su dimensión técnico-administrativa.

Así, todo el instrumental técnico y de recursos municipales cobra sentido en el contexto de una gestión local estratégica, en cuya génesis y desarrollo se encuentran

las que hemos llamado capacidades político-institucionales. Dentro de ellas, los elementos que aparecen con gran protagonismo y como claves del proceso de gestión, son el liderazgo ejercido por el alcalde, así como la visión estratégica que a partir de este liderazgo el Municipio configuró. Respecto a esto último, es indicativo el proceso a través del cual se desarrolló esta visión estratégica. En su origen se encuentran los estudios urbanos sobre la comuna que encargó la Municipalidad previo a la llegada de Ravinet. A ello debe agregarse una voluntad y fuerza política que se hizo cargo de sus resultados para impulsar un proceso de desarrollo en la comuna, y generó acciones de comunicación e instancias de participación en la comunidad. Ello resultó en que las ideas planteadas acerca de la renovación urbana de Santiago fueran legitimadas y compartidas tanto en la comuna como en el Municipio. O sea, el liderazgo fue capaz de configurar una visión compartida, y ésta, a su vez, facilitó la gestión municipal en todas las acciones que desarrolló.

Además de estos dos grandes elementos, se observó en Santiago otros no tan determinantes de su capacidad político-institucional, pero no menos importantes, y en todos ellos fue relevante tanto el liderazgo del alcalde como la visión estratégica. Ellos fueron la utilización de diferentes mecanismos para la realización de inversiones; la generación, articulación y orientación de la demanda por vivir en la comuna; y, particularmente, el logro de acuerdos, especialmente con el sector privado inmobiliario, para la formalización de convenios de acción conjunta y, muy probablemente, también con el Ministerio de Vivienda para el aumento del Subsidio de Renovación Urbana. Es así como en este caso la aplicación de capacidades municipales en ambas dimensiones fue determinante en el desarrollo y éxito de la gestión municipal realizada.

Las capacidades locales en el caso de Rancagua

El caso de Rancagua es el que más puede asemejarse al de Santiago en la dinámica que se observa en relación con las capacidades locales. También aquí se aprecia, desde los comienzos de la gestión realizada —el proceso de reordenación global del gobierno local—, un protagonismo del liderazgo del alcalde y la centralidad de la visión estratégica configurada para la comuna, que forman la base de una importante capacidad político-institucional. En este caso, el liderazgo fuertemente carismático y propositivo del alcalde Esteban Valenzuela se caracterizó principalmente por una capacidad de generar y articular conversaciones, que posibilitaron una visión estratégica compartida en la comuna, y por una concepción del Municipio no como entidad externa que inyecta desarrollo a la comuna, sino como integrante capital de una red de actores locales. Esta concepción del municipio forma parte del proceso de reordenación del gobierno local; y a través de distintas acciones o estrategias, generó profundas transformaciones al interior del aparato municipal, que significaron en definitiva un incremento en sus capacidades locales tanto en su dimensión técnico-administrativa como político-institucional.

Los aspectos de las capacidades locales generadas o fortalecidas en Rancagua se refieren fundamentalmente a un aumento en las capacidades de articulación con actores públicos, privados y comunitarios dentro y fuera de la esfera municipal y comunal. Además, se verificó un desarrollo organizacional en el aumento de la autoestima y compromiso de los funcionarios municipales, así como en la aplicación de nuevas herramientas y canales de participación comunitaria. Lo anterior ha favorecido en Rancagua una serie de mejoramientos concretos en la comuna — inversiones y programas de desarrollo—; pero, principalmente, representa un potencial para la gestión local muy importante. Es allí donde radican las principales consecuencias del proceso de reordenación desarrollado, no como en el caso de Santiago, donde lo central de la gestión se tradujo en el proceso de transformación de

la comuna, y si podemos hablar de mejoramientos concretos de las capacidades del Municipio, ello sucede sólo tangencialmente.

Las capacidades locales en el caso de Huechuraba

Una experiencia muy diferente es la que se desarrolló en Huechuraba. Siendo una comuna con un municipio de muy reciente formación, la dinámica de capacidades locales se centró en la generación de condiciones para una mejor gestión local frente al proceso de transformación territorial de la comuna. Sin embargo, y en algo que distingue mucho a este caso de los dos anteriores, este proceso fue básicamente gatillado por una situación objetiva —la gran dinámica inmobiliaria en la comuna— y no surgió de una voluntad específica del Municipio en cuanto a generar un proceso de desarrollo. En la marcha, el proceso demandó del Municipio la generación de las capacidades necesarias para legitimarse frente al sector privado y así participar del curso de los acontecimientos.

Sin embargo, también se observan ciertos elementos de capacidades instaladas, particularmente político-institucionales, y que se relacionan con la génesis misma del proceso de innovación. Así, se aprecia en el Municipio la voluntad inicial de asumir responsabilidades político-estratégicas de gobierno local. Además, existió en el Municipio una concepción notoriamente pragmática del desarrollo territorial, que le permitió identificar tempranamente las tendencias objetivas del proceso de transformación del territorio comunal, así como sus actores principales. Ello fue determinante para la construcción posterior de visiones de conjunto. En ellas, la definición de una imagen estratégica —tender a una “comuna de buen nivel”—, si bien no surgió de un proceso metodológicamente reglado ni participativo, fue capaz de recoger el dilema que enfrentaba la comuna en ese momento. En este sentido; sirvió como orientación para el conjunto de actores y acciones involucradas en el proceso y, de un modo muy determinante, para unificar la acción de la Municipalidad.

En este proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales municipales, se aprecia una consistencia estratégica de la gestión local, de manera que fueron coherentes las líneas de acción emprendidas, así como los procesos técnico-administrativos que las sostienen. Se llevó a cabo acciones para mejorar las capacidades técnico-administrativas del Municipio mediante la contratación de personal e introducción de una mística de eficacia administrativa y operativa que reafirmara la credibilidad del Municipio en cuanto interlocutor frente al sector privado. El municipio logró, además, unidad de criterios en el nivel directivo y unidad de acción en el nivel técnico-administrativo. También desarrolló una capacidad de negociación, particularmente con el sector empresarial, pudiendo identificar claramente sus respectivos intereses y establecer una base mínima de mutua confianza para la articulación y negociación.

Las capacidades locales en el caso de Pudahuel

El caso de Pudahuel presenta rasgos similares al de Huechuraba, en el sentido de que la gestión fue gatillada por una situación externa de la que el Municipio decidió participar, y que en su desarrollo trajo principalmente el imperativo de la generación de capacidades locales en el Municipio. Aquí, por ejemplo, en la dimensión político-institucional de las capacidades, se observa claramente la falta de una visión estratégica y de un liderazgo proactivo en el inicio de la gestión, situación que posteriormente se modificó. Existió un proceso de cambio en el estilo de liderazgo del alcalde que influyó sobre la gestión interna del Municipio, y que significó finalmente que éste pudiera adoptar un liderazgo frente a los empresarios. Así, ante situaciones de conflicto evidentes en la comuna, el Municipio asumió la necesidad de convertirse en un actor importante de cambio en la comuna y lo fue consiguiendo lentamente a

través del proceso. Al mismo tiempo, este proceso le abrió la posibilidad de configurar un proyecto de comuna en articulación con los otros actores, y el Municipio consiguió pensar estratégicamente el tema de la planificación territorial.

En el proceso, además, tal como ocurrió en el caso de Huechuraba, se evidenció la necesidad de fortalecer las capacidades técnico-administrativas. Al comienzo de la gestión fueron evidentes los déficit que tenía el Municipio en sus aspectos técnico-administrativos, y posteriormente se desarrolló una reingeniería del aparato municipal tanto en el plano financiero como de recursos humanos y técnicos. Así, el Municipio logró una mejor posición para la negociación con el sector privado y la comunidad para la formulación del Plan Regulador Comunal, y también con el nivel central para los aspectos relativos a la modificación del Plan Regulador Metropolitano.

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

A continuación presentamos las principales conclusiones de la investigación sobre la descentralización de la inversión en infraestructura social y su impacto sobre la capacidad local de los municipios de responder a las necesidades locales. El capítulo se divide en tres secciones. Uno primero que señala las conclusiones del caso boliviano, uno segundo con las de Chile y una reflexión final que comenta los dos países en su conjunto.

I. BOLIVIA

En el capítulo tres hemos repasado el curso de las transformaciones impulsadas por las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa relativas a la descentralización de la inversión en infraestructura, y en el capítulo cuatro revisamos casos de innovación en el proceso de inversión local en este contexto. Ahora bien ¿Cuáles han sido los resultados y los impactos en la población beneficiaria? ¿Cuáles los impactos en la implementación de las políticas? En términos generales, las condiciones locales para la inversión en infraestructura social mejoraron substantivamente, así como la capacidad local para responder a las exigencias de las políticas nacionales y, por consiguiente, las perspectivas futuras para la implementación de las políticas. Sin embargo, existen aun muchos problemas, y han sido identificados algunos de los principales cuellos de botella.

Surgen entonces las preguntas ¿Cuáles han sido las variables que han intervenido en las mejoras y/o en la persistencia de problemas? ¿Qué condiciones deberán ser mejoradas? ¿Cuál es el valor de las innovaciones identificadas en la solución de algunos de los problemas? ¿En cuáles de ellas merecerá la pena invertir esfuerzos futuros?

Para organizar las conclusiones, analizaremos las siguientes variables:

1. *Las nuevas estructuras institucionales y legales.* Ellas han permitido el surgimiento de un nuevo rol del municipio, así como la incorporación de nuevos recursos institucionales y una mejor coordinación de estos recursos entre sí, aunque que estas nuevas estructuras no son aplicadas en su sentido original. Si se adecuan las normas a las situaciones diferenciadas de los municipios, y si se los fortalece en relación con el orden propuesto por las normas, los beneficios de la nueva estructura legal e institucional serán altos en beneficio de la población.
2. *Los mecanismos financieros.* Aunque las nuevas funciones y las demandas históricas acumuladas desbordan todavía el techo presupuestario, existen ahora más recursos financieros. Sin embargo, estos recursos no se aplican adecuadamente, lo que implica la necesidad de una adecuación tanto a nivel nacional como a nivel municipal en el acceso y uso de los recursos disponibles, a pesar de que éstos siguen siendo escasos.
3. *Las innovaciones.* La innovación en la búsqueda de soluciones, al menos parciales, al techo presupuestario y a los vacíos en la orientación de las propias políticas, ha sido positiva. Esto se debe en gran medida al valor político que adquiere lo social, y al impulso del liderazgo personal. Sin embargo, esto puede llegar a degenerar en una relativización de la norma, en función del liderazgo que tenga el alcalde en determinado municipio. Esto lleva a reclamar por una flexibilización de las normas en función de las condiciones de cada municipio, manteniendo un carácter normativo muy preciso y restringido a lo esencial.

A continuación revisaremos estos temas en profundidad.

1. LAS ESTRUCTURAS LEGALES E INSTITUCIONALES Y LA CAPACIDAD LOCAL

En Bolivia, las reformas referidas a la Ley de Participación Popular y a la Ley de Descentralización Administrativa han introducido desafíos muy altos, los que afectan a todos los municipios, y a cada uno de forma diferente. Los municipios pequeños, que nunca antes recibieron recursos ni responsabilidades, entraron en una etapa de fortalecimiento desde cero; los municipios medianos, como es el caso de Sucre y Cochabamba, que ya habían desempeñado de forma espontánea actividades de inversión en el campo de la infraestructura social, ahora se vieron frente a temas nuevos y/o a la necesidad de buscar otras formas para enfrentarlos.

Este proceso ha implicado un aumento de la capacidad en los municipios medianos y grandes, así como un aumento de ingresos, que significa mayores beneficios para la población. El aumento de ingresos en los municipios es sustantivamente alto, en particular de los ingresos propios otorgados por las nuevas facultades de la Ley de Participación Popular, y de la participación de nuevos recursos financieros e institucionales.

En relación de la satisfacción de la demanda, en ninguno de los municipios estudiados existe una cuantificación de la demanda real de infraestructura, como tampoco existe un estudio de la calidad de la existente. Esta es una necesidad sentida en ambos casos, aunque para ello se requiere trabajar en la investigación de indicadores de satisfacción de necesidades sociales.

Impactos de los nuevos mecanismos legales e institucionales sobre la capacidad local

A la pregunta de la investigación ¿Cuánto habrá favorecido la nueva estructura legal e institucional de la descentralización al fortalecimiento de la capacidad local para la satisfacción de las demandas locales?, hemos encontrado varias respuestas.

Las reformas introducidas por la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, crearon condiciones para el fortalecimiento municipal, tanto para el cumplimiento de sus funciones tradicionales, como para satisfacer las demandas de infraestructura de la población y de las políticas sociales centrales. En este proceso, se incluyó nuevos actores y nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

Los mecanismos legales e institucionales, sobre todo aquellos de la Ley de Participación Popular, han incorporado una serie de aspectos que son muy positivos para mejorar la capacidad local de respuesta y la satisfacción final de las demandas poblacionales. A pesar de que no existe todavía una medición de los impactos de las reformas estudiadas en las condiciones de vida de la población, las nuevas condiciones objetivas son favorables debido a que se ha asignado responsabilidades a entidades muy concretas y cercanas a la población involucrada.

La transferencia de la infraestructura social a los municipios incrementó su capacidad local, aunque las demandas y responsabilidades asignadas superan aun los recursos recibidos por coparticipación.

Un aspecto sobresaliente del análisis es el *mejor aprovechamiento de los recursos institucionales*. Lo importante no es sólo la mayor cantidad de recursos institucionales, sino la mejor coordinación de los mismos. Aunque no se puede generalizar a todos los municipios, en la investigación existen indicios para pensar que al transferirse nuevas responsabilidades a los municipios, éstos se han constituido en el catalizador de proyectos y de recursos del Estado, de la cooperación y de terceros actores. Antes de la Ley de Participación Popular, estos recursos institucionales y financieros estaban

inarticulados; se adolecía de superposiciones y concentración en determinados problemas, creándose vacíos que afectaban seriamente la cobertura poblacional. A partir de la Ley de Participación Popular entonces, el municipio se constituye en un punto de coordinación.

Por otra parte, *lo social articulado al municipio adquiere mayor valor*, lo que concita más recursos en general. Actualmente, los municipios están actuando en temas de valor político y de mercado. Este aspecto, totalmente nuevo, constituye a lo social en un tema de interés generalizado. Sin embargo, el tema es al mismo tiempo poco entendido por los municipios, que ven lo social como el terreno más amplio para el ejercicio de las relaciones clientelares. Los líderes políticos encuentran en el escenario municipal un espacio de intereses fundamental para el sistema político, y sin oferta social no habría campañas políticas, aunque los intereses políticos conducen a intervenciones muy coyunturales y puntuales, y los aspectos técnicos pertenecen a un segundo plano.

Debido a que es mediante las obras físicas que lo social adquiere relevancia ante los líderes políticos y ante el sector privado, dentro de lo social *prevalece lo referido a infraestructura*. La infraestructura hace visible a lo social, lo que ha concitado la concurrencia de una gran cantidad de empresas privadas, ONGs y otros sectores económicos relacionados con la construcción, que están alimentadas por el tema social.

Lo social se ha constituido en un tema articulador de actores sociales y de demandas más integrales, que incluyen ciudadanía, participación social, intereses empresariales, etc. Las comunidades están saliendo de una relación restringida a tal o cual institución individualizada; ahora la referencia municipal ha ampliado el escenario de las relaciones sociales, y los líderes están transitando de acciones comunales hacia acciones municipales. En las áreas rurales y de pequeños centros urbanos, los municipios se constituyeron en mecanismos de Estado y dejaron de ser, como era antes, mecanismos de carácter predominantemente cívico. Así, los diferentes actores y la ciudadanía han tomado conciencia de derechos y deberes que pasan por la administración del Municipio, con lo que lo enfrentan en la solución de sus demandas.

Resultados e impactos en la población

Aunque no se cuenta con información que permita estimar los resultados de las reformas sobre las políticas sociales, tanto en términos de cobertura como de calidad *mejoraron los resultados de los proyectos*, al incorporarse en ellos la participación de la población y los mecanismos de vigilancia. La principal variable es el corto tiempo de ejecución de las reformas y, sobre todo, la falta de correspondencia entre la Ley de Participación Popular y las reformas sociales, todavía muy centralizadas en el gobierno central y muy poco desarrolladas e institucionalizadas en los gobiernos departamentales.

A título de hipótesis, en función de los estudios de caso se puede suponer que, en términos generales, *ha aumentado la cobertura poblacional de los servicios sociales básicos*, sobre todo en los barrios periféricos, dada la expansión de infraestructura social en educación y en salud. El mejoramiento de la calidad no se ha podido constatar, a no ser ciertos aspectos relacionados con el mejoramiento de los espacios, tanto de escuelas como de postas y similares.

Con la metodología de planificación participativa *se impulsa la movilización de la población para priorizar las obras de inversión*; aunque las obras priorizadas han sido aquellas referidas a las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano, de forma secundaria han sido incorporadas las "mejoras en la infraestructura social". Se ha observado cómo las comunidades compiten entre sí por obras ante la Alcaldía. Sin embargo, obras del tipo de escuelas y centros de salud son obras mayores que no

suelen entrar en los procesos de planificación participativa. Estas obras mayores, se ha observado, son iniciativas de las Alcaldías, a las que la población se adhirió posteriormente.

La participación vecinal, en los casos seleccionados, ha favorecido que las obras sean socialmente apropiadas por la población, lo que ha garantizado en muchos casos las condiciones de participación en las etapas de gestión, seguimiento y control. Muchas de las obras consideradas en el estudio, de mayor dimensión física y financiera, sobrepasan la capacidad de las organizaciones de base (juntas vecinales) para identificarlas y priorizarlas, y ellas han sido ofertadas por la Alcaldía. En estos casos, se ha observado la gran aceptación de la población.

Problemas, obstáculos y alertas

Ahora más que antes, se pone de manifiesto la *persistencia de deficiencias técnicas y administrativas*. Las exigencias que plantean tanto las políticas sociales como las demandas de la población, no se corresponden con la capacidad técnica de los municipios. Los municipios no cuentan con unidades de políticas bien establecidas, dependiendo muchas veces de una persona. No existe tampoco una correspondencia entre el interés demostrado por los alcaldes y la real existencia de unidades capaces de establecer esta correspondencia. Además, los fondos de coparticipación conllevan una restricción de los gastos corrientes, no pudiendo destinarse más allá del 15% de los mismos a la contratación.

Hay un alto *déficit de programas de capacitación en planificación y gestión social*. La mayor parte de los programas de fortalecimiento institucional no han contemplado todavía la formación de planificadores sociales en los municipios. Los principales esfuerzos están orientados a la instalación de los sistemas nacionales de planificación, contabilidad y administración de recursos. La demanda de fortalecimiento en gestión social ha sido más bien una demanda surgida de los municipios analizados. Una dificultad que enfrentarán dichos programas es la falta de continuidad institucional, la cual es todavía muy baja, a pesar de que los dos municipios analizados están entre los de mayor continuidad del país.

En los casos de Sucre y Cochabamba se observa una *gran carencia de indicadores de gestión social*. En este tema, las mejoras futuras y los programas de fortalecimiento deberían desarrollar indicadores de gestión social integral, que muestren la satisfacción general de la población por sus condiciones de vida y al mismo tiempo indicadores, sobre todo cualitativos de gestión social. Es evidente de que los indicadores cuantitativos, similares de los índices de desarrollo humano, no sirven a la población y no son indicadores de nada concreto; por todo ello es muy dudoso su aporte para orientar las reformas de las políticas sociales. Se requiere de indicadores que midan la percepción de la gente sobre su situación, de lo contrario la participación popular se convertirá en un mecanismo vacío y fundamentalmente contestatario pero no de articulación de demandas y de apropiación de las reformas.

Se pierde la visión estratégica de mediano y largo plazo, así como la posibilidad de que la planificación urbana incorpore adecuadamente los temas sectoriales. La demanda se la percibe desde una óptica que privilegia la demanda territorial micro; no se ha podido rescatar la demanda que se origina en la óptica de las políticas mismas, es decir, desde la perspectiva y visión específicamente sectorial. La relación territorial y sectorial no han sido vistos aún como complementarias y concurrentes, con lo que se reducen mucho, tanto la visión estratégica de mediano plazo, como la instrumentación consiguiente de las políticas de infraestructura. Estas miran más a las demandas de la población que a las políticas sociales.

Bolivia sigue todavía muy deslumbrada por la acogida tan favorable de toda la población a las reformas, sobre todo aquellas de la Ley de Participación Popular. Ello

encaja perfectamente con la visión clientelar de la política cotidiana. Los mecanismos legales favorecen esto último. Pero falta una visión sectorial territorializada. En este nivel hay muchos obstáculos procedentes principalmente de la falta de coordinación vertical y horizontal entre el nivel central y departamental municipal, así como entre sectores. Los procesos de distritación urbana municipal no son coincidentes con los sectoriales con lo que es muy difícil hacer concurrentes y coincidentes las demandas poblacionales con las de las políticas; ello hace casi imposible establecer una programación concurrente y articulada, de mediano plazo, entre lo territorial y sectorial. Hay un gran peligro de que programas de fortalecimiento de la gestión social (actual programa en ciernes del BID) no se pueda implementar en el caso de los municipios por la total carencia de mecanismos legales de subsidiariedad entre el municipio (territorial) y la prefectura (sectorial), entre la infraestructura y la política.

Concluimos que existen serias limitaciones en el marco institucional y legal para una adecuada coordinación entre participación popular (municipios e infraestructura) y políticas sociales (prefecturas, ministerios sectoriales), limitando el fortalecimiento de la capacidad local en materia social.

2. IMPACTO DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS SOBRE LA PROVISION DE INFRAESTRUCTURA

Surge la pregunta acerca de cuál es el impacto de los mecanismos financieros y técnico administrativos descentralizados creados por las reformas, sobre la provisión de la infraestructura que requieren las políticas sociales. Probablemente, éste ha sido el campo de mayor impacto de las reformas y el que mayores consecuencias positivas tiene en la relación con la implementación de infraestructura social.

Se debe tomar en cuenta dos aspectos relativos a los principales mecanismos de financiamiento: los fondos destinados a la inversión social y los fondos especiales para los sectores. Los primeros vienen por la vía de la coparticipación y son proporcionales al tamaño de la población, y los segundos dependen de la programación y de la capacidad de gestión del municipio, que deberá desarrollar proyectos específicos en el campo de la infraestructura social. En cuanto a los mecanismos de la cooperación internacional, no hubo cambios y éstos dependieron de la capacidad de negociación de los alcaldes.

Más recursos para infraestructura y falta de definición estratégica

Gracias a los nuevos mecanismos legales implementados hay más recursos, y éstos se orientaron con mayor definición a la infraestructura social. Sin embargo, todavía no existen mecanismos que garanticen una relación entre el financiamiento para infraestructura y una estrategia de política social.

El tema central de todos los municipios es el financiamiento. Para ello se canalizan recursos del gobierno central, pero como demuestran los estudios de caso de los municipios de Cochabamba y Sucre, se observa una gran brecha entre demanda de infraestructura social y financiamiento. El techo financiero está establecido por el monto casi rígido que llega al municipio por la vía de la coparticipación de la Ley de Participación Popular. Como se mencionó, se tiene que abordar una acumulación de demandas insatisfechas, mediante una mecanismos de presupuestación participativa que privilegia obras demandadas por la población.

Las obras más importantes no pueden ser incluidas mediante el proceso de la planificación participativa, ya que se limitaría la inclusión de pequeñas obras provenientes de la demanda social micro. Con ello se produce una brecha creciente entre la estrategia sectorial en materia de políticas sociales y estrategia de infraestructura correspondiente. No se puede articular una estrategia de infraestructura

por su absoluta subordinación a la priorización de la demanda social micro, que no incluye una estrategia de inversión sino obras puntuales y de emergencia. De no cambiarse la forma de programación participativa esta falta de coordinación y de correspondencia dificultará una buena implementación de políticas sociales, integrales.

Potencialidad de los recursos propios municipales

La principal dificultad es la reducción, en la práctica, de la política de inversión social a los recursos recibidos por coparticipación. Los recursos propios en municipios medianos y grandes son varias veces superiores y podrían contribuir extraordinariamente a resolver problemas de infraestructura social.

Un aspecto importante del financiamiento es el referido al destino de los distintos recursos de los municipios: recursos propios, recursos de coparticipación y otros recursos, que incluyen a los de la cooperación internacional, los fondos y las ONGs y similares. El proceso de planificación participativa reglamenta los recursos de la coparticipación, pero deja abierto el destino de los recursos propios, lo que generalmente se suelen destinar a grandes obras de infraestructura y desarrollo urbanos, pero sobre todo a gastos operativos y personal. Estos recursos son muy difícilmente fiscalizables; su orientación a las políticas sociales queda en las manos del alcalde y su programación, y sobre ello no existe un mecanismo de control y seguimiento de las organizaciones sociales. Sin embargo, una mejora en la capacidad fiscal del municipio podría generar una masa varias veces superior a la actual en los dos municipios estudiados.

En los casos estudiados estos fondos han sido destinados como palanca para recibir otros fondos provenientes de los fondos de inversión social (organismos dependientes de la Presidencia de la República) y prestamos y de cooperación. En el caso de los proyectos estudiados el tipo de infraestructura construida no se pudo financiar con los escasos recursos de la coparticipación y ambos alcaldes dieron un fuerte impulso a la inversión con recursos propios y de financiamiento externo al municipio.

Falta de capacidad institucional en la planificación social

Aunque los mecanismos legales financieros han ampliado la capacidad municipal para la inversión en infraestructura, sus definiciones no son todavía coherentes con una visión estratégica y quedan todavía libradas a las dinámicas sociales de priorización de obras urgentes y reparaciones o mejoramientos puntuales. Para las obras de sentido estratégico falta capacidad institucional que permita superar el nivel de discernimiento del alcalde.

En los casos de Sucre y Cochabamba, se constató la ausencia de mecanismos técnicos y operativos en los campos de política social que puedan cerrar en parte la brecha existente entre las demandas de las políticas y la programación de la inversión. Esta se realiza todavía sin una proyección política de mediano plazo: se atiende a las urgencias más evidentes. Ambos municipios, como en el resto, cuentan con una débil capacidad técnica, y menos aún si hablamos de autonomía presupuestaria.

Se ha detectado en ambos casos la urgencia de constituir mecanismos técnicos operativos en materia social en las áreas de la planificación. Todavía no se ve en los municipios la urgencia de crear mecanismos para establecer una programación presupuestaria más real de las proyecciones. Primeramente deberá establecerse una capacidad local en materia de planificación coordinada con las políticas sociales, aspecto que no se ve posible por la carencia de mecanismos de coordinación ya mencionada.

Ambas experiencias muestran lo que se puede hacer gracias a la iniciativa e intuición del Alcalde, más un técnico de su confianza política, no existiendo un mecanismo

institucionalizado que otorgue proyección en el tiempo a una política municipal de desarrollo social.

Una sugerencia, y a la vez demanda de los técnicos de los dos municipios, ha sido la de fortalecimiento técnico en políticas sociales en el municipio, que pueda constituir un adecuado interlocutor con el nivel departamental y el gobierno nacional. Esta tarea deberá ser asumida por cualquier programa de fortalecimiento de la gestión social descentralizada.

Aporte de los fondos de financiamiento y falta de coordinación con el municipio

La adecuación de los Fondos y la creación de programas especiales para el financiamiento de inversión social han aumentado la capacidad de los municipios para enfrentar las demandas y han creado incentivos para usar mejor los recursos de la coparticipación y para apalancar otros recursos adicionales.

Los fondos de inversión social han estimulado a los municipios a conseguir contrapartes financieras para lograr recursos adicionales a los de la coparticipación, liberando así las presiones sobre los recursos propios. Aumentan así las posibilidades de los fondos de canalizar recursos: enfrentan un aumento en la demanda de proyectos y una mejor definición de los mismos.

Por otra parte, se ha constatado también una superposición de funciones entre el fondo y el municipio, y una falta de coordinación entre el fondo y los mecanismos de participación popular.

El municipio carece de mecanismos técnicos para definir las inversiones en correspondencia con la definición de políticas, por lo que en muchos casos los fondos impusieron diseños estándar poco apropiados. Además, los fondos son muy renuentes, en la práctica de sus agentes locales, a la participación fiscalizadora de la población.

La definición de políticas sociales es muy baja en los municipios, particularmente por la normativa de planificación, en la que se privilegia la priorización de la demanda microsocial, y se omite peligrosamente la concertación con los actores sectoriales y funcionales con el criterio de que no son "actores territoriales".

El incremento de la capacidad local está dificultada por el nivel central del Gobierno. Por consiguiente, un programa de gestión social deberá dar prioridad a los mecanismos de correlación institucional. Se deberá, así, fortalecer la capacidad de los municipios para ser interlocutores técnicos de los fondos.

Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios sociales

Con el incremento de los recursos financieros mejoraron los resultados en términos de cobertura y calidad, aunque no existe una evaluación específica al respecto. Aumentó la cobertura, mediante el incremento en el volumen de inversión en lo social, y en la mayor parte de los casos los proyectos de inversión se referían a ampliaciones de los centros educativos y de salud.

El impacto de la mayor cantidad de recursos estuvo más relacionado con la dinámica social que con la eficiencia y capacidad institucional de los municipios. Como se ha mencionado, la mayor parte de las inversiones estuvieron relacionadas con ampliaciones planificadas por la población, y en menor medida por su adecuación a los requerimientos de la Reforma Educativa. Aun así, se estima un leve mejoramiento en la calidad de esta infraestructura.

En materia de salud, los temas recurrentes son ampliaciones físicas y de los servicios adicionales relacionados con la infraestructura. Mientras las tendencias del Gobierno Central fueron tradicionalmente la construcción de nuevas infraestructuras, las

tendencias observadas en los municipios, particularmente en los casos estudiados, se refieren a adecuación y expansión de los servicios en la perspectiva de las nuevas políticas.

3. LOS EFECTOS DE LAS INNOVACIONES

Como se ha mostrado, los problemas en la inversión en infraestructura son abundantes, y el proceso de descentralización en sus dos niveles presenta deficiencias importantes en materia de compatibilización entre políticas e inversión. Los fondos no están sincronizados con los municipios y con las prefecturas en cuanto al financiamiento, ejecución, participación de la población, aspectos técnicos y de diseño de las obras, en relación con las políticas sociales. En este sentido, muchas de las innovaciones se orientaron a corregir estos problemas y a hacer coherentes las obras de infraestructura en relación a las políticas.

Fue así como muchas de las obras se ajustaron a las políticas, pero también en algunos casos fueron más allá. Las innovaciones suplieron las deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos establecidos; generaron ideas, mecanismos y procedimientos que superaron los horizontes de las reformas; y también resultaron en un mayor interés de parte de los actores en la inversión social.

Siguiendo la clasificación de áreas potenciales sobre las cuales tienen efectos las innovaciones que se realizan a nivel de gobiernos locales, desarrollada por Campbell (1997), tenemos que el conjunto de innovaciones analizadas tiene efectos en el desempeño administrativo, gestión fiscal e iniciativas de cogestión.

Desempeño administrativo

Es evidente que el conjunto de innovaciones han permitido mejoras sustanciales en el desempeño administrativo de los proyectos, transfiriéndose en muchos casos las experiencias que actores como ONG's o iglesias han acumulado en varios años. Este tema demuestra la necesidad de flexibilizar y redefinir las normas de planificación y de gestión, tendiendo hacia una participación de los distintos actores sociales sectoriales y funcionales, más allá de la sola priorización de las juntas vecinales, que sólo refleja los procesos microsociales.

En este sentido, la flexibilización de las normas implica un aumento de la capacidad, tanto del municipio como del gobierno central, para gobernar de forma diferenciada, sobre todo en un país como Bolivia, donde predomina la situación de etapa fundacional en materia de descentralización.

Los municipios mismos han fortalecido su capacidad de gestión, haciendo uso de su inventiva en la búsqueda de soluciones, sobre todo en su ajuste a las necesidades de la población. Sin embargo, este último aspecto no se lleva a cabo con la intensidad deseada. Los municipios podrían aprovechar mejor las posibilidades de acceder a conocimientos y experiencias; no se explotan en su cabalidad las posibilidades de fortalecer al municipio en términos de recursos humanos e institucionales. Una de las causas de esta situación puede ser la excesiva personalización de los procesos innovadores en la figura del alcalde, lo que indica una imperiosa necesidad de dotar a los municipios de programas de capacitación y fortalecimiento institucional en los temas sociales.

Gestión fiscal

Las necesidades financieras que enfrentan los municipios, ante las crecientes demandas y responsabilidades traspasadas, ha sido uno de los principales problemas que éstos han tenido que enfrentar. En ese sentido, se reconoce que, en la mayoría de

los casos estudiados, este fue uno de los problemas detonantes de la innovación. Los procesos de innovación han permitido a los municipios contar con más recursos financieros, así como optimizar mejor los recursos de que dispone, utilizando los escasos recursos como medio de apalancamiento financiero.

Los procesos de innovación han permitido no sólo acceder a recursos necesarios para la inversión en la infraestructura, como es el caso de las escuelas en Sucre, sino que también proporcionan recursos para su mantenimiento y para la realización de nuevas inversiones, como en el caso de los parques en Cochabamba. Es decir, las innovaciones permiten que los proyectos se autosostengan tanto en términos financieros como de gestión.

La exploración de las potencialidades en materia de recaudación y de cogestión en Bolivia es aun incipiente, probablemente debido a que se trata de poblaciones extraordinariamente pobres. Sin embargo, queda mucho por averiguar, tanto en materia de incremento de recursos propios, como también en formas específicas de cogestión diferenciadas según las distintas poblaciones, ya que la acción del municipio profundiza las diferencias en lugar de convertirlas en un canal de compensación a través del financiamiento de las obras de infraestructura social.

Iniciativas de cogestión

En general, las innovaciones analizadas en Sucre y Cochabamba han sido instrumentos facilitadores para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en la Ley de Participación Popular. Sin embargo, tal vez tengan mayor relevancia las iniciativas observadas para mejorar los servicios, donde resaltan los temas de: formas de cogestión, nuevas modalidades de administración, y aumento de la participación ciudadana.

Las formas de cogestión facilitan no sólo el logro de recursos, sino el compromiso de la población con la infraestructura, lo que facilita posteriormente el tema del seguimiento y control, por parte de la misma población.

Estas formas deberán ser diferenciadas, para mitigar los efectos dualizantes de la cogestión. Como se observa en muchos de los casos estudiados, los sectores más pobres de las ciudades participan en la construcción de las obras con mano de obra, impuestos directos e indirectos, y contribuciones en especie y en dinero, mientras los sectores de más alto ingresos gozan de mejores infraestructuras y no contribuyen con aportes de cogestión a los sistemas sociales de los que se benefician. Se requiere de inventiva para lograr sistemas de cogestión más equitativos.

Por otro lado, se destaca las nuevas modalidades de administración, como la creación de una empresa autónoma destinada administrar los parques en Cochabamba. En este caso, es evidente no sólo la mejora en el servicio ofrecido, sino en la identificación y apoyo de los vecinos al proyecto.

Los casos estudiados muestran cómo el llamado "tercer sector" es un campo que deberá ser más estudiado para la formulación de propuestas administrativas. El principal enemigo en los municipios es el atractivo de la administración directa y las posibilidades que ofrece de evasión de control y fiscalización. Formas asociativas, que reciban delegación de funciones de parte del municipio, no sólo pueden ser rentables y retribuir al municipio, sino que pueden ser más operativas y fiscalizables, además de admitir formas particulares de participación. El problema a resolver entonces, es la tecnificación contra la politización de los recursos.

En cuanto a la participación ciudadana, en la mayoría de los casos, se observa un cambio de actitud, que se traduce en la incorporación de la población a los procesos participativos, en un fortalecimiento de su voz (*voice*), y en la creación de mecanismos de comunicación con autoridades.

La participación está todavía estancada en su fase de oferta estatal y de respuesta a la misma. Se deberá favorecer a los movimientos en que aparece con más frescura la demanda y oferta de participación desde la sociedad, ya que ahí hay más posibilidades de innovación, de cogestión, seguimiento y control de las obras y de otras inversiones. Por consiguiente, es necesario des-estatizar los mecanismos de participación y devolverle más iniciativa y responsabilidad a la sociedad civil.

II. CHILE

1. IMPACTO DEL MARCO INSTITUCIONAL Y DE SUS MECANISMOS OPERACIONALES SOBRE LA CAPACIDAD LOCAL

A partir del análisis en el capítulo tres, podemos examinar cómo el marco de la descentralización de la inversión —legal, político-institucional y financiero— así como sus mecanismos operacionales, han favorecido o no la capacidad del municipio para satisfacer las demandas locales.

Incorporación de recursos y actores a la esfera municipal

Los principales aportes del proceso de descentralización de las finanzas públicas al aumento de la capacidad local tiene que ver con el establecimiento y perfeccionamiento del sistema de ingresos de beneficio local. Los ingresos propios municipales han aumentado en más de un 100% desde 1990 a 1996, lo que va en directa relación con el incremento del gasto en inversión que realizan los municipios (ver cuadro). Sin embargo, un número importante de ellos no posee aún condiciones estructurales suficientes como para generar ingresos propios permanentes, y más de 200 municipios depende en más de un 50% de las transferencias del Fondo Común Municipal, a lo que se suma un déficit en los servicios de salud y educación, que significa un traspaso de recursos desde los municipios para cubrir sus costos de operación, afectando directamente su capacidad de inversión con recursos propios.

Cuadro 23 Principales Item de Gastos Municipales.

Moneda a diciembre de 1996 (MM\$)

ITEM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variación 1990-96
Gastos de Operación	150,954	165,812	188,302	206,835	232,067	261,369	294,434	95,0
Gastos en Transferencias	78,447	87,889	112,749	131,004	183,816	152,319	185,395	136,3
Gastos en Educación	20,688	24,271	30,719	38,402	49,158	42,250	47,363	128,9
Gastos en Salud	7,926	9,633	12,645	18,069	21,097	19,500	26,338	232,3
Otras Transferencias	49,831	53,984	69,384	73,304	113,560	90,569	11,693	124,1
Gastos en Inversión	61,558	68,036	83,255	90,755	104,626	88,335	137,441	123,2
Inv.con Rec. Propios	36,118	35,359	44,330	49,110	75,726	18,648	33,807	-6,4
Inv.con Rec. Externos	25,439	32,677	38,924	41,645	28,900	69,686	100,634	295,6
Otros Gastos	5,770	12,622	29,369	16,339	76,101	25,405	15,812	174,0
Total Gastos	296,731	334,361	413,676	444,917	491,984	537,392	630,083	112,3

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Municipalidades, 1998.

El gasto municipal total, como porcentaje del gasto público total, ha evolucionado de un 11,2% en 1990 a un 17,9% en 1997 (Subdere, Contraloría), lo que muestra que, pese al considerable incremento de los recursos propios, ha existido poco avance en la descentralización fiscal. El proceso de descentralización ha incrementado los recursos de decisión regional y local, pero éste se refiere principalmente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional e Inversiones de Asignación Regional, a los cuales pueden acceder los municipios, pero que son mecanismos coordinados por el nivel central y por el Gobierno Regional, que decide la asignación local de los recursos, en forma de transferencias condicionadas.

Finalmente, los principales mecanismos de descentralización de la inversión pública no han significado la incorporación de nuevos actores a la esfera municipal.

Proceso de decisión

Como hemos visto anteriormente, la descentralización de las decisiones de inversión pública se ha dado principalmente en el nivel regional, a través del FNDR e ISAR. Para la operación de los fondos descentralizados las regiones actúan como intermediarios entre los municipios y el nivel central, e inclusive prevalece un sesgo que favorece las decisiones centrales sectoriales.

Los avances en esta materia se relacionan con la implementación de nuevos mecanismos que diversifican el proceso de decisión. Es el caso de las Inversiones Regionales de Asignación Local, donde la asignación a proyectos específicos se decide en los municipios. Sin embargo, este sistema es aun incipiente, involucra un número reducido de programas, y de todas formas responde a diseños y prioridades centrales de la política social.

Las posibilidades de decidir la inversión pública de origen central y de destino local, a través de los mecanismos implementados por la descentralización, están todavía demasiado asentadas en instancias regionales a las que el municipio concurre, muchas veces en competencia con otros municipios, debiendo invertir recursos para la postulación al financiamiento de proyectos cuyo destino será decidido en el nivel regional.

En consecuencia, dado que la participación del municipio no es determinante en los procesos de decisión de la inversión, la participación de la comunidad local es también marginal en estos procesos.

Identificación de demandas y establecimiento de prioridades

Hemos visto que dentro del marco de la descentralización de la inversión y sus principales mecanismos operativos la participación comunitaria y la identificación local de demandas ocupa un lugar marginal, así como la priorización municipal no es determinante en la asignación de recursos. Las políticas y programas sociales diseñados centralmente operacionalizan sus propios criterios de focalización en este sistema. Por lo tanto, el sistema no favorece una tendencia a la mejor identificación de demandas y prioridades a nivel local.

Conciliación de las necesidades de los beneficiarios

La satisfacción de necesidades tanto de servicios como de infraestructura social, es un campo de funciones que el municipio comparte con otras instituciones públicas, y para el cual no existen definiciones claras de los límites y responsabilidades correspondientes. Más bien la política social en Chile de algún modo desconcentra funciones en el municipio, al que asigna un rol de administrador de servicios, así como de ejecutor de políticas y programas definidos en el nivel central, a través de su participación en la difusión, gestión y financiamiento de proyectos. En este sentido, el marco de la descentralización exige al municipio responder a las demandas de la política social, más que a las demandas locales.

Las políticas y programas de inversión, el diseño de los fondos y la asignación de recursos se sigue definiendo en niveles centrales, a lo sumo regionales. El municipio debe en cierto modo someterse a la oferta de recursos del sistema, dificultándose la articulación de estos recursos con las demandas locales que el municipio haya podido identificar. Además, muchas veces los recursos ofrecidos por los fondos disponibles para inversión tienen como norte financiar los requerimientos locales para el cumplimiento de funciones de los servicios de salud y educación traspasados a la administración municipal. En consecuencia, el marco de la descentralización de la inversión no ha favorecido mayormente la capacidad del municipio para satisfacer las demandas locales por infraestructura en articulación con el sistema público de inversión.

Sin embargo, las reformas descentralizadoras que otorgaron mayor autonomía a los municipios, su democratización, así como los esfuerzos por aumentar la autonomía fiscal y los ingresos municipales, de todos modos han sido avances favorables. Pese a que el marco de la inversión pública limita la actuación de los municipios dentro de este campo, ellos son relativamente autónomos para decidir las inversiones con recursos propios. Es en este ámbito de la inversión donde el municipio tiene más posibilidades de convertirse en un real conciliador de las necesidades locales, aunque son los municipios más aventajados estructuralmente, en términos de sus capacidades financieras y de gestión, los que tienen más posibilidades, tanto de acceder a recursos descentralizados, como a realizar inversiones con recursos propios.

2. IMPACTO DE LAS INNOVACIONES SOBRE LA CAPACIDAD LOCAL DEL MUNICIPIO

En el capítulo 4, hemos observado cómo los procesos de innovación favorecieron en estos casos un fortalecimiento de la capacidad local de los municipios. Sin embargo, es preciso revisar de manera más detenida y crítica distintos aspectos que, teóricamente, contribuyen a aumentar la capacidad

local, es decir, la habilidad del Municipio para articular las necesidades de la comunidad y la oferta de recursos, en la gestión local.

Incorporación de recursos y actores a la esfera municipal

En todos los casos revisados, a través de los procesos de innovación se incorporó tanto actores como recursos a la esfera municipal. Destaca principalmente la articulación con actores privados para la gestión local en los cuatro casos, particularmente en Santiago, Pudahuel y Huechuraba. Sin embargo, esto ocurrió sólo en menor nivel con actores comunitarios, salvo en el caso de Rancagua, lo que no deja de ser significativo en un contexto donde existen precarias condiciones para la participación ciudadana en la gestión municipal. Además, se observa en los casos intentos sistemáticos por aumentar las fuentes de ingreso municipal, así como la atracción de recursos privados para inversiones en la comuna. Destaca al respecto el caso de Pudahuel, donde el proyecto de Plan Regulador Comunal fue financiado con recursos provenientes de los empresarios privados, en contraste, por ejemplo, con el caso de Rancagua, donde el Municipio ha tenido serios problemas para atraer inversión privada y recursos del Estado central a la comuna.

Podemos concluir que los procesos de innovación revisados demandan, en sí mismos, la incorporación de recursos y actores para la gestión local, tanto en relación con las metas planteadas como con los objetivos de gestión que se configuraron en el curso de cada proceso.

Optimización en la utilización de recursos financieros

Si bien las innovaciones revisadas no se centraron en la búsqueda u optimización de recursos, los procesos desarrollados demandaron de una u otra forma un mejor aprovechamiento de los recursos propios en beneficio de la estrategia de gestión —el caso de Santiago, Rancagua y Huechuraba—; o bien la generación de recursos adicionales o la gestión de recursos provenientes desde otras fuentes. Mientras el alcance de las acciones emprendidas por la gestión local demandaba su legitimación en la comunidad o frente a otros actores, los municipios debieron desplegar esfuerzos por materializar obras que dieran fe de su nivel de compromiso con el desarrollo comunal o con determinados objetivos, así como de su capacidad ejecutiva en este mismo sentido.

Mejor identificación de demandas y establecimiento de prioridades

Los procesos de innovación estudiados no se plantearon en sus orígenes la identificación de demandas para su priorización. Con respecto a las demandas comunitarias, solamente en el caso de Rancagua y el de Santiago se aprecian experiencias de participación en el comienzo de los procesos; en el caso de Santiago, sin embargo, tal estrategia sólo respondió, al parecer, a una necesidad del Municipio de legitimar objetivos previamente diseñados, al menos en lo que respecta al Programa de Repoblamiento. La incorporación de la comunidad en los procesos desarrollados será revisada más adelante con mayor atención. Sin embargo, se observa en los casos, aunque con limitaciones, cierta incidencia de las demandas de la comunidad en la gestión a través de la incorporación de actores comunitarios en los procesos, lo que, además, contribuye a sentar precedentes para su consideración en otro tipo de acciones. Particularmente en el caso de Rancagua, la reordenación del gobierno local permitió identificar nuevas herramientas y canales de participación; y en el caso de Pudahuel, la Comisión Mixta formalizó una instancia de articulación con actores comunitarios.

Este aspecto del fortalecimiento de la capacidad local es menos claro que los anteriores en los procesos revisados: respondió a las demandas por participación en dichos procesos que surgieron de la comunidad —el caso de Pudahuel—, a la legitimación de la acción municipal —el caso de Santiago— y solamente en Rancagua este aspecto fue definido como uno de los desafíos de la innovación.

Por otra parte, las experiencias revisadas muestran de un modo más claro la identificación de las demandas del sector privado respecto a la comuna. Ello resultó de condiciones que hacían imperativo al municipio esta identificación: en el caso de Santiago, para generar inversión inmobiliaria; en el caso de Pudahuel y de Huechuraba, para articular acciones conjuntas con este actor comunal. La pregunta que surge es cómo los municipios priorizaron dichas demandas. Al parecer, lo que primó fue la necesidad de interceder en el destino del territorio comunal, donde los privados poseen un mayor poder de intervención, lo que otorga a sus demandas un mayor peso relativo frente a las demandas comunitarias en estos procesos.

Diversificación del proceso de decisión

Este aspecto se observa con claridad en la cristalización de las experiencias de articulación con actores del sector privado en Pudahuel y Huechuraba. Sin embargo, como vimos en el punto anterior, la incidencia de los actores comunitarios en las decisiones locales no pareció tener mayor relevancia dentro de los procesos de gestión desarrollados. Solamente la instalación de instancias de concertación con la comunidad en el caso de Pudahuel significó diversificar el proceso de decisión en la formulación del Plan Regulador, aunque no está claro el peso que tuvo la opinión de la comunidad en el proceso, ni cómo se expresó finalmente en sus resultados. Por otra parte, las transformaciones operadas en el Municipio de Rancagua permitieron el desarrollo de este aspecto al interior del aparato municipal, ya que se abrieron espacios para una participación funcionaria activa y propositiva.

Una mejor conciliación de las necesidades de los beneficiarios

En definitiva, y recogiendo el contenido de los puntos anteriores, si evaluamos cómo los procesos desarrollados contribuyeron a una mejor conciliación de las necesidades de los beneficiarios —los actores comunales: privados, sectores medios, grupos pobres y el Municipio—, aparece la mayor crítica a los procesos desarrollados.

En el caso de Pudahuel, la Comisión Mixta se abrió como un espacio para la conciliación de los intereses privado, municipal y comunitario; en Huechuraba también se intentó articular los intereses comunales con el interés de inversión privado; en Santiago, la acción se dirigió a hacer confluir el interés privado con la necesidad comunal de repoblamiento. Sin embargo, pocas veces los resultados de las innovaciones beneficiaron directamente a los sectores más postergados de la comuna. Más claramente, los actores privados fueron los más beneficiados con la generación o mejoramiento de las condiciones para materializar sus inversiones.

Salvo en el caso de Rancagua, esta situación puede atribuirse a una debilidad de la intervención realizada; esto es, que los municipios no incorporaron sus ganancias a una estrategia completa de desarrollo local, donde los mismos elementos de capacidad municipal desarrollados, los recursos incorporados a la esfera comunal y las estrategias de articulación con otros actores, fueran utilizados más directamente para mejorar las condiciones de vida y responder a las demandas de los sectores más necesitados de la comuna. Sin embargo, el desarrollo de capacidad local en los municipios podría favorecer a estos sectores en otro tipo de intervenciones.

3. FACTORES DETERMINANTES Y LA CAPACIDAD LOCAL EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN

En el análisis de los procesos de gestión local se puede observar ciertos factores asociados a su desarrollo. Las capacidades locales también constituyen factores que influyen en los procesos de innovación, en tanto factores determinantes de la gestión del municipio. Estos se retroalimentan con otros factores, así como los procesos de innovación y las capacidades locales se refuerzan mutuamente.

Primero que nada cabe señalar, como factores de origen y desarrollo de las gestiones innovativas estudiadas, que en todos los casos fue determinante la actitud del municipio hacia su papel en el desarrollo comunal, así como la existencia de una voluntad política de ejercer gobierno local e impulsar estos procesos. Esto de alguna forma se relaciona con los procesos de descentralización y transformación de la política social, principalmente en relación con los cambios operados en el ámbito político-institucional, la mayor autonomía política y la democratización de los municipios; y con los cambios operados respecto al papel social del municipio, su paso desde un papel meramente asistencial a un papel promocional y de desarrollo.

Luego, tanto en el origen como en el curso de los procesos, la existencia de voluntades e intereses particulares entre los distintos actores constituyen un factor de suma importancia. Por ejemplo, el caso de la carretera proyectada en Rancagua por el Ministerio de Obras Públicas, del Subsidio de Renovación Urbana y el mismo Plan Regulador Metropolitano del Ministerio de Vivienda, expresan intereses del nivel central, que se contraponen o bien confluyen con el interés local. Del mismo modo, en todos los casos vemos el interés privado actuando en la transformación del territorio comunal, principalmente en los casos de Santiago, Pudahuel y Huechuraba. El desarrollo de estas experiencias permite reconocer que el manejo de estos factores es positivo para una gestión local —imperativo en ciertos casos—, y pasa por la capacidad del municipio de reconocer los intereses que actúan en la comuna, de identificar claramente los intereses comunales en torno a una visión estratégica, y sobre esa base, negociar con los actores implicados. En este sentido, los casos fallan principalmente en la identificación de los intereses comunitarios, salvo en el caso de Rancagua, donde, al contrario, la deficiencia de la acción municipal se relaciona con las dificultades para atraer inversión privada, y conseguir y orientar recursos públicos de nivel regional y central.

Lo anterior —la actuación de diversos intereses sobre la realidad comunal— se relaciona con la generación de determinadas condiciones externas que pueden gatillar, favorecer o entorpecer la gestión comunal. Por ejemplo, en Huechuraba, la gran dinámica inmobiliaria que vivía la comuna, relacionada con la confluencia del interés privado sobre ese territorio, fue determinante en generar el proceso de gestión municipal. En Santiago, el aumento generalizado en la demanda por vivienda en la región y las malas condiciones de circulación de la ciudad, al parecer favorecieron el proceso de repoblamiento que se quería desarrollar en la comuna.

De un modo similar, aparecen instrumentos o recursos legales externos a los municipios y que desde el nivel central o bien determinaron ciertas transformaciones comunales que gatillaron la gestión local, o constituyeron oportunidades para el logro de determinados objetivos. Es el caso del Plan Regulador Metropolitano, que jugó un rol determinante en la dinámica territorial de Huechuraba, Pudahuel y Santiago; y del Subsidio de Renovación Urbana, que fue incorporado como un aspecto importante en el Programa de Repoblamiento de Santiago. Alrededor de estos factores se jugaron y/o configuraron interesantes experiencias de negociación y articulación, que ponen

en juego principalmente las capacidades político-institucionales de los municipios. La incorporación de factores externos al proceso requiere de la capacidad de detectarlos en cuanto oportunidades, y la capacidad de negociar y posicionarse en esos otros espacios de poder.

Por otra parte, en el curso de los procesos de gestión local, vemos la utilización de instrumentos legales internos por parte de los municipios, como los Planes de Desarrollo Comunal y los Planes Reguladores Comunales. El contar con estos instrumentos y que puedan conformar efectivas herramientas de gestión, se relaciona directamente con las capacidades locales de los municipios en su dimensión técnico-administrativa, y también con la claridad en las metas u objetivos de gestión municipales (visión estratégica).

Otro instrumento municipal muy importante que aparece en las experiencias revisadas es la posibilidad de los municipios de constituir corporaciones de derecho privado. En el caso de Santiago, la Corporación para el Desarrollo permitió al Municipio actuar como un privado desde la arena pública; y en Huechuraba, la Corporación para el Desarrollo se planteó como un espacio de consolidación de la articulación estratégica entre el Municipio y el sector privado. Cabe señalar que, de acuerdo con la legislación chilena, las entidades públicas tienen atribuciones para actuar sólo dentro de lo que está escrito en la ley; por el contrario, las entidades privadas tienen atribuciones para actuar en todo aquello que no esté expresamente prohibido, por lo que las corporaciones de derecho privado permiten a los municipios ampliar su marco de acción y superar las limitaciones que poseen como entidades públicas. Sin embargo, en 1988 el Tribunal Constitucional estableció la inconstitucionalidad del traspaso de funciones públicas a entidades de derecho privado, prohibiéndose la creación de estas entidades, sin perjuicio de mantener el funcionamiento de las ya existentes.

Otros factores que jugaron en estos procesos tienen que ver con la existencia de determinados recursos financieros, tanto dentro (recursos propios) como fuera del municipio (recursos públicos y privados). Vimos, por ejemplo, en el caso de Santiago, que para el Municipio el contar con recursos propios disponibles para inversión fue un factor muy importante en la materialización de obras de adelanto urbano que apoyaron los objetivos de repoblamiento de la comuna. En cambio, en Pudahuel, sus limitaciones en cuanto a presupuesto y capacidades técnico-administrativas no fue un impedimento para el desarrollo del proceso, gracias a la concurrencia de los recursos privados al financiamiento del Proyecto de Plan Regulador, aunque el desarrollo de sus capacidades técnico-administrativas fue clave en el curso posterior del proceso. También tenemos el Subsidio de Renovación Urbana, que se financia con recursos centrales y que la gestión local en Santiago supo aprovechar para el logro de sus objetivos. Por otro lado, en Rancagua, el Municipio utilizó el mecanismo de concesiones para captar recursos para la comuna, y también consiguió un apoyo económico de cooperación española. En estos casos, el poder capturar y/o aprovechar recursos provenientes de distintas fuentes existentes en beneficio de la gestión local, se relaciona directamente con la capacidad local de los municipios en sus dos dimensiones y, muy centralmente, con su dimensión político-institucional, con la capacidad de identificar intereses y de negociarlos.

Por otro lado, existen factores que representan limitaciones u obstáculos para que los municipios puedan asumir un papel activo en el desarrollo local, para promover o intervenir en determinados procesos. En los casos estudiados se observa estas limitaciones, que afectan tanto la gestión de acciones como el desarrollo de capacidades, y también cómo en algunos tuvieron que ser salvadas. Particularmente, se destaca que estas limitaciones se encuentran

asociadas a la evolución misma de los procesos de descentralización y a las trabas que aún quedan por resolver. Entre estas trabas cabe destacar:

- La relación vertical del nivel central con el nivel comunal, que a menudo impone decisiones sobre los municipios que interfieren en sus proyectos de desarrollo y dificultan la comunicación entre ambos niveles.
- Desconfianza del nivel central respecto al nivel local, que afecta los procesos de negociación.
- Una cultura organizacional en los municipios adversa a los procesos de cambio, que dificulta el desarrollo de experiencias innovadoras, particularmente cuando se busca afectar la práctica municipal.
- La estructura administrativa de la Municipalidad, que no favorece la construcción de liderazgos participativos.
- Desconfianzas y divorcio entre el nivel técnico y político, que constituye una limitación para el logro de los consensos necesarios en el municipio.
- Falta de canales de participación al interior del municipio, que dificulta la construcción de una visión estratégica compartida y consensuada.
- Falta de compromiso y baja autoestima de los funcionarios municipales.
- Falta de atribuciones en el municipio, particularmente respecto de los instrumentos existentes para la planificación territorial.

En los casos estudiados, salvar estas limitaciones se relacionó con procesos de fortalecimiento del municipio a través de la generación o fortalecimiento de las capacidades que fueron necesarias para llevar a buen efecto objetivos de desarrollo. Los casos de Rancagua, Huechuraba y Pudahuel representan ejemplos de estos esfuerzos, y particularmente en el caso de Rancagua, el liderazgo del alcalde fue un elemento fundamental.

4. ¿QUÉ PASÓ CON LA PARTICIPACIÓN Y LAS DEMANDAS LOCALES?

Consecuentemente con un enfoque de *governance*, corresponde observar qué pasó, en los casos de innovación estudiados, con la participación y las demandas locales, y si esas experiencias constituyeron una oportunidad para fortalecer la ciudadanía y contribuir a la gobernabilidad local. Además, en la misma definición de capacidad local del municipio, está implícita una mejor conciliación de las demandas locales, y la habilidad de articulación de la demanda constituye un atributo importante de la capacidad local en su dimensión político-institucional.

Al respecto, los casos muestran experiencias diferentes, y en algunos el fortalecimiento de la ciudadanía aparece de un modo más claro que en otros.

El análisis se puede orientar según las siguientes preguntas: ¿Qué pasó en los casos de innovación con el sector privado, el carácter y papel de la sociedad civil, la conciencia cívica y la participación? ¿Qué pasó con la responsabilidad hacia abajo (*accountability*), la transparencia y receptividad ante necesidades y demandas de la sociedad?

En el caso de Santiago, la definición del Plan de Desarrollo Comunal en 1990, que plantea en una de sus líneas la promoción de una política de repoblamiento, incluyó cierta instancia para la participación de la comunidad local en el Programa Municipio y Participación. Sin embargo, el Plan había sido previamente diseñado desde la Municipalidad, a partir de los estudios encargados a la Universidad Católica en 1988. Así, si bien el Programa Municipio y Participación convocó a un número importante de

representantes vecinales en un conjunto de encuentros sociales, y constató además la existencia de una preocupación en la comunidad por el tema del repoblamiento, éste sólo habría servido para legitimar en la comunidad una propuesta que había sido previamente diseñada.

El Programa de Repoblamiento, entonces, no corresponde a una respuesta a demandas específicas por parte de la comunidad; nació de una preocupación municipal por revertir el proceso de deterioro urbano en que se encontraba la comuna. Incluso la incorporación del sector privado inmobiliario, que jugó un importante papel en el proceso desarrollado, estuvo supeditada a los lineamientos de la política municipal, y sólo participó a través de su concurrencia al mercado inmobiliario comunal.

A pesar de que en otras acciones vinculadas a la política más global de renovación urbana impulsada por el Municipio de Santiago sí se implementó formas para la participación comunitaria —el caso de los Comités de Adelanto del Programa de Renovación de Barrios—, la falta de participación de la sociedad local en la definición de los proyectos habitacionales que se implementaron en la comuna significó una serie de externalidades negativas que mermaron la calidad de vida de los barrios más tradicionales, provocando reacciones de protesta y malestar de los vecinos. Ante esta situación, el Municipio, reconociendo la validez de esos reclamos, privilegió los beneficios del Programa de Repoblamiento en relación a los objetivos definidos —frenar el proceso de deterioro comunal, el despoblamiento y desaprovechamiento de infraestructura—, y en algunos casos realizó gestiones para regular el carácter de las nuevas construcciones, tales como modificaciones al Plan Regulador para limitar la altura de los edificios en ciertos sectores. La pregunta que surge es por qué el Municipio de Santiago no adoptó en este proyecto de gran envergadura la misma actitud que está desarrollando en los barrios. Al parecer, las demandas de participación ciudadana se resuelven sólo en cierto nivel, estableciéndose más bien como formas de “seducción” de la población, mientras que en obras de mayor impacto la comunidad permanece al margen de las decisiones del Municipio.

El caso de Pudahuel, en cambio, a través del proceso desarrollado en torno a la gestión territorial local y formulación del Plan Regulador Comunal, muestra interesantes resultados respecto del fortalecimiento de la ciudadanía y de la participación de los actores locales en el gobierno comunal. Por una parte, la participación del sector privado y su involucramiento en el proceso de planificación territorial comunal constituye una experiencia de innovación en sí misma que ha sido poco desarrollada en Chile. En este proceso, el empresariado se incorporó en la gestión municipal como un actor local relevante en las tareas del desarrollo comunal, y fue comprendido como un actor con iniciativa, capaz de dinamizar un proceso de desarrollo local e involucrarse en los desafíos que esto implica. Como resultados concretos de este involucramiento, se obtuvo el aporte privado para financiar los costos de elaboración del Plan Regulador, y aunque lo hicieron en pos de su interés económico, la concertación con la acción municipal y su compromiso con el proceso emprendido significó que aceptaran compensar mediante inversiones a la comuna donde sitúan sus proyectos. Y aunque existe en la realidad mucho prejuicio frente a los planteamientos del sector privado, éste reconoce estar de acuerdo en la construcción de una ciudad completa, racional, con el equipamiento necesario y que no genere mayores cargas al Estado.

Por otro lado, la incorporación de la comunidad al proceso —demandada por los propios dirigentes— tuvo una singularidad con respecto a otras formas de participación social, ya que se consideró una fase para la capacitación y formación de dirigentes sociales respecto de la planificación del territorio. De esta manera, los representantes comunitarios pudieron obtener conocimientos básicos sobre el tema para generar opinión y propuesta, lo que posibilita a la comunidad superar una participación de carácter meramente simbólico.

Sin embargo, no está claro de qué manera se hizo efectiva la participación de los dirigentes en la Comisión Mixta ni de qué forma se recogieron sus demandas en la propuesta de Plan Regulador y en el Plan de Desarrollo. Además, la comunidad pasiva permaneció más bien al margen del proceso, con una percepción de sospecha y temor, principalmente frente a posibles expropiaciones que la aplicación del Plan Regulador pudiera significar. Así, el proceso adoleció de un insuficiente flujo de información que permitiera superar la desconfianza de la comunidad respecto de la gestión del Municipio, más aún cuando actuaba en concertación con el sector privado. Asimismo, es necesario generar metodologías adecuadas para transmitir mensajes claros y coherentes de procesos de este tipo, ya que la planificación territorial es un tema técnico que la mayoría de los sectores medios y populares no comprende, además de que no existe en el país tradición de participación en estos temas.

Se observa, así, cómo en Pudahuel la incorporación de los actores privados a la dinámica de gestión comunal permitió a este actor sentar las bases de una participación y cooperación que lo consolida, junto al Municipio y la comunidad organizada, como un elemento clave en el desarrollo de la democracia local. Y el mismo proceso, a partir de la incorporación activa de sus dirigentes, abre posibilidades a la comunidad de intervenir y regular aquellas acciones que afectan directamente sus intereses, incorporándose a la toma de decisiones en conjunto con los restantes poderes locales. Esto afianza sus lazos con los demás actores relevantes de la comuna, lo que resulta un valioso antecedente para pensar en iniciativas en conjunto en otras materias o coyunturas, en la perspectiva de un gobierno local efectivo y democrático.

De un modo similar, en la comuna de Huechuraba se observa que la experiencia desarrollada en torno a la dinámica de inversión comunal permitió consolidar una articulación entre el Municipio y los actores del sector privado.

Sin embargo, tal como ocurrió en Pudahuel, existieron carencias respecto a la incorporación de la comunidad, sobre todo de los sectores más pobres, en el proceso de gestión desarrollado. Aunque la Municipalidad se preocupó de incorporar la participación de la comunidad en la gestión territorial —por ejemplo a través de las consultas públicas realizadas durante la elaboración del Plan Regulador y en la composición directiva de la Corporación—, se percibe un distanciamiento de la comunidad, principalmente de los sectores más pobres, respecto del proceso de crecimiento y reconversión urbana que vive la comuna.

Este hecho se atribuye en parte a que existió una distribución extremadamente desigual de los beneficios del crecimiento, aunque se ha producido también un mejoramiento general de la infraestructura comunal en cuanto equipamiento y servicios, así como acciones focalizadas en los sectores más carenciados de la comuna. El hecho es que en gran parte de la población comunal puede distinguirse una histórica falta de identificación con la comuna en su conjunto, a lo que se suma una sensación de impotencia respecto de sus posibilidades para influir o intervenir en la modelación del futuro, particularmente frente al proceso de transformación en marcha.

En este caso, la superación de la marginalidad de la comunidad se relaciona con la imagen estratégica configurada por el Municipio—tender a una comuna de buen nivel—, que cumplió objetivos precisos en el contexto en que se desarrolló la gestión comunal. Además, es preciso generar condiciones de “seducción” de los sectores más pobres de la comuna. Tal como el Municipio desplegó esfuerzos para legitimarse ante el sector privado, bien podría hacerlo respecto de la comunidad.

El caso de Rancagua es el que, al parecer, recoge de mejor forma el tema de la participación de la sociedad civil. En la concepción misma del Municipio como cabeza de una red de actores locales, está implícita la necesidad de fortalecimiento de los

distintos actores, así como la capacidad del Municipio de articular redes y de identificar las demandas locales.

Desde el comienzo de la gestión se realizó en Rancagua iniciativas de diálogo con la comunidad, que sirvieron a la generación de un diagnóstico comunal que orientó la marcha de la gestión municipal. El período de alcaldía de Esteban Valenzuela (1992–96) se caracterizó por el logro de importantes cambios en las áreas de participación ciudadana; se instaló en el Municipio un nuevo planteamiento del trabajo comunitario —más participativo— y de la planificación, que pasa de ser normativa a estratégica. El Municipio definió la necesidad de construir en conjunto con la ciudadanía un proyecto de desarrollo local capaz de articular las demandas de la ciudadanía. Por otra parte, a través de una estrategia comunicacional hacia la comunidad, se la hizo tomar parte del proceso de transformación de la comuna impulsado por el Municipio.

A lo largo del proceso se logró identificar nuevas herramientas y canales de participación; se privilegió la generación de prioridades y consensos para la planificación del desarrollo comunal mediante instancias de participación en torno a la discusión de proyectos para la comuna; y se fortaleció la línea de acción comunitaria de la Municipalidad a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario, con mecanismos de descentralización de la acción de esta unidad al interior del Municipio.

A este proceso colaboró la fortaleza de las redes locales ya existentes y una disposición ciudadana a participar activamente en las convocatorias efectuadas por el Municipio, apropiándose de este modo de los objetivos del desarrollo local. El despliegue de estas acciones de participación favoreció el fortalecimiento de las redes existentes y la emergencia de nuevas redes de participación comunitaria.

Por otra parte, la nueva concepción del gobierno local asumida por el Municipio incorpora al sector privado como parte de la red comunal, y también al Estado central como integrante de una red más amplia.

En el caso de Rancagua, donde al parecer existen avances visibles en el tema de la participación ciudadana, aparecen con mayor claridad ciertos factores asociados a la capacidad de articulación de las demandas locales. Los principales elementos se relacionan con la capacidad local del Municipio. Primero, aparece fuertemente determinada por el tipo de liderazgo del alcalde, que actuó como promotor de dichas demandas, a partir del importante rol atribuido a las mismas durante su gestión. Por otra parte, a este mismo liderazgo se asocia una particular significación de la práctica municipal, que consigue en cierto modo permear al conjunto del aparato municipal y a la comuna. Se produjo en la Municipalidad el paso desde una concepción extremadamente administrativa y burocrática de su gestión, hasta una comprensión más activa y protagónica en cuanto a la generación de redes y estrategias de desarrollo local; se transitó desde un esquema subsidiario que busca ordenar y beneficiar demandas puntuales, a un esquema participativo en que el Municipio dialoga con los actores sociales, con quienes se asocia para establecer proyectos viables tendientes a su satisfacción.

Otros factores asociados al proceso de reordenación del gobierno local desarrollado en Rancagua, tales como la nueva concepción de la práctica funcionaria y el consiguiente aumento en la estima de los funcionarios; la ampliación y nuevo contenido de la relación entre el Municipio, el Estado y el sector privado, entre otros, son factores que en este caso contribuyen a la articulación de las demandas locales y al fortalecimiento de la participación y de las redes locales.

En Rancagua cobra especial interés la estrategia comunicacional desarrollada y orientada hacia la comunidad. Tal vez allí puede encontrarse la mayor debilidad de los otros casos revisados, particularmente Huechuraba, y también Pudahuel, donde la comunidad, y particularmente los sectores más pobres, permanecieron al margen de

los procesos, y donde, al contrario, la intervención municipal se orientó a generar las condiciones para la articulación y negociación con los actores privados.

III. REFLEXIONES FINALES

El proceso de descentralización en Chile ha resuelto de alguna manera algunos de los problemas que están todavía presentes en Bolivia.

La descentralización hacia los municipios en Chile lleva 20 años y en su transcurso se han dado una serie importante de avances el ordenamiento territorial para la provisión de los servicios. En Chile se ha resuelto muchos de los problemas de gestión territorial que en Bolivia están en su comienzo. Ahora el problema no está tanto en el nivel micro del proyecto cuanto del incremento mezo de la capacidad local.

En Bolivia la historia es reciente: el ordenamiento institucional y territorial está en marcha desde hace cinco años. No ha existido un proceso de constitución institucional acabado, a no ser a nivel de la emisión de leyes. Este está en proceso de constitución y muy lentamente, a pesar de los 5 años transcurridos, por consiguiente, los temas de preocupación y de discusión ahora son más bien puntuales, y se refieren a proyectos.⁴⁹ La reconstrucción de las políticas sociales en Bolivia se la hizo siempre a partir del análisis de los proyectos y programas y no a la inversa. Es frecuente ver que no existe correspondencia total entre las políticas y los programas, y los proyectos y ello se debe a la ausencia de un orden institucional adecuado. Entonces, las preocupaciones son sobre los proyectos y/o programas individuales.

Dos leyes han ordenado lo referente a la provisión de los servicios, la Ley de Participación Popular de 1994, que transfiere la propiedad de la infraestructura social a los municipios y la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 que crea instancias departamentales (nivel intermedio entre el Gobierno central y los municipios) para especificar a ese nivel las políticas sectoriales definidas de forma global por el Gobierno Central.

Este hecho sorprendió a todo el país y puso en apuros a muchos municipios que tuvieron que asumir enormes infraestructuras como hospitales generales que prestaban servicios a una población que incluso excedía la que habita los límites del propio municipio. Entre los municipios medianos como es el caso de Cochabamba y Sucre se presentan también estos problemas. Se recibe la infraestructura sin poder tomar decisión en la formulación de las políticas, con lo que se produce una falta de sincronía y de correspondencia entre las políticas y decisiones superiores administrativas y las obligaciones de los municipios de adecuar la infraestructura a dichas políticas, así como también a las expectativas de la población y de las instituciones que ahora se acercan al Municipio a reclamar o a presentar ideas para el mejoramiento de la infraestructura.

Los municipios en Bolivia están preocupados por problemas micro ya que la solución de éstos no está resuelta en el nivel mezo de su estructura institucional. La debilidad general de los municipios en relación con las políticas sociales en particular es muy grande.

La primera constatación es que las cosas más urgentes son aquellas puntuales referidas a la ampliación de la infraestructura. Es importante anotar que como dicha tarea dependió siempre del gobierno central, de los fondos de desarrollo social, de la cooperación, los déficit de infraestructura municipal son altos. Por ello y porque lo

⁴⁹ Este punto está ya expuesto por José Blanes en un anterior proyecto de "Implementación de Políticas Sociales Integrales a nivel local en Bolivia", investigación que se realizó con el apoyo del IDRC. Ver en <http://www.cebem.com>.

social es un tema de urgencia (detectado así por el BM. El BID y por la cooperación bilateral en general) y casi de emergencia. Entonces la preocupación de estos últimos años es construir infraestructura, a pesar de que se ha avanzado bastante en ello en los últimos diez años.

En Chile los problemas de infraestructura o están resueltos o los mecanismos para resolver los problemas funcionan. En general los déficits en infraestructura social son muy bajos. El problema es diferente, y quizás más complejo: la calidad del servicio que se presta, la pobreza dura, la inequidad, la formación del capital humano. Chile ha superado la etapa de ampliación fácil de la infraestructura social. Y por esto mismo, el nivel mezzos de la capacidad del municipio para la gestión social, en cuanto innovación y aprendizaje, es clave.

1. LAS PREGUNTAS SOBRE LAS DOS SITUACIONES

Los dos estudios tienen dos perspectivas diferentes y complementarias. ¿La perspectiva de Bolivia ya ha sido superada en Chile? ¿No cabe preocuparse del nivel micro de los proyectos específicos? ¿Basta con preocuparse de fortalecer la capacidad del municipio en el manejo de su territorio?

La situación en ambos países es diferente. El trabajo micro, con proyectos, en Chile es algo habitual. Y esto en diferentes niveles, los vecinos presentan proyectos al municipio; el municipio al gobierno regional o central. Casi no hay obras sin proyectos técnicamente formulados, y además adjudicados por concurso.

Por su lado Bolivia vanamente se preocuparía de la estructuración de mayor capacidad de manejo territorial si es que no resuelve problemas de suma urgencia como es la solución de temas micro. En este sentido, la experiencia chilena de los proyectos escala municipal puede ser una fuente de aprendizaje.

En los estudios de caso analizados en Bolivia se pone de manifiesto que cada proyecto requiere de una intervención de la alcaldía, más precisamente del Alcalde, con un alto ejercicio de su liderazgo personal, en ambos casos. Ello demuestra lo poco institucionalizado que está todavía el municipio. En el caso chileno, a pesar de la mayor institucionalización, igualmente se manifiesta la importancia de la figura del alcalde, su liderazgo personal es decisivo.

¿Se requiere trabajar simultáneamente en ambos niveles; el corto y el mediano plazo, referido éste al ordenamiento territorial para el mejor manejo de los servicios? En el caso Boliviano es evidente, pero no se puede discutir lo referido al mediano plazo sin resolver muchos temas del corto plazo, de emergencia; sobre todo si las cosas pequeñas y puntuales son el principal punto de contacto de la ciudadanía demandante frente a la alcaldía. En este momento lo social ha adquirido un valor político muy alto. En Chile ocurre lo inverso, lo social no tiene un valor político muy alto, porque lo social hoy en día son preocupaciones de mediano plazo. Y estas preocupaciones no sirven a los intereses inmediatos de los políticos y de sus clientelas, por varios motivos: exigen medidas o reformas difíciles de implementar, un acercamiento más estratégico, nuevas formas de cooperación dentro del sector público, entre sector público y sociedad civil. Por ejemplo cómo superar los 15 puntos de diferencia que existen en la capacidad de comprensión de los alumnos de las escuelas municipalizadas con los de las escuelas privadas. Según un informe de UNESCO esta diferencia equivale a 10 años de atraso.

A la hora de emprender investigaciones futuras, de imaginar programas de capacitación, etc., es importante evaluar el punto de partida, o puerta de entrada. En Bolivia es importante iniciar el trabajo sobre lo micro para ir evaluando los pasos para alcanzar nuevas etapas de mejoramiento institucional, desarrollar programas de fortalecimiento institucional, etc. En otros niveles superiores. En Bolivia, ahora, el tema

es cómo los municipios se incorporan al sistema nacional de planificación, a la definición de políticas sociales.

Un punto relacionado con la esterilidad de muchos programas para la elaboración y evaluación de los proyectos en Bolivia es que, suponiendo que existe un marco de referencia para la implementación de políticas sólido y terminado, se concentran en el análisis de los proyectos individuales, como si el problema estuviera en ese nivel.

El problema en Bolivia, gira en torno a los proyectos, en torno a la lógica del proyecto, de ahí que no se avance en políticas y que cada vez hay que empezar de nuevo con los siguientes proyectos, sin trascenderlo hacia el nivel de las políticas. Un paso importante que están mostrando los ejemplos estudiados es que hay que institucionalizar las políticas hasta donde se alcance, al menos en el ámbito municipal.

¿Será que aquí se muestra el contraste y complementariedad de lo que muestran los casos de Chile? ¿Podría ser en esto Chile el caso testigo? ¿Son superficiales las preguntas anteriores en Chile gracias a que ellos ya están en otro nivel de institucionalización? Así, ¿las innovaciones están en otro nivel institucional?

2. LAS INNOVACIONES EN EL NIVEL MICRO Y MEZZO, NO EN EL MACRO

En ambos países se observa la dificultad de inscribir el trabajo municipal en las prácticas regionales y nacionales y sus instituciones. Los casos estudiados nos muestran que el nivel micro es una buena escuela para iniciar el aprendizaje. Ya en Chile, después de veinte años, se explora las potencialidades del nivel mezzo.

Se observa, en las innovaciones analizadas en Bolivia, que éstas se han registrado en los procedimientos de operación del proyecto individual y en menor proporción en soluciones del tipo institucionalización política. Muestran cómo, tuvieron que resolver problemas del nivel de las políticas en la implementación de proyectos individuales. En el fondo con los proyectos se estaban tomando decisiones de política que trascendían el tema de la infraestructura. Con ello el municipio está asumiendo roles que no le corresponden como es definir políticas sociales, siendo así que ellos sólo tienen atribuciones en materia de infraestructura.

Existen importantes deficiencias en materia administrativa, entre la Ley de Participación Popular que crea los municipios y sus atribuciones y la Ley de Descentralización Administrativa que crea los niveles descentralizados de los departamentos. Estos funcionan por desconcentración del nivel central y su autoridad máxima representa al Presidente de La República. El Prefecto, no es elegido sino designado. Mientras que en el Municipio se elige al Alcalde y a los concejales. Así, cualquier problema es resuelto en el Municipio sin tomar en cuenta a la Prefectura. En consecuencia no existe coordinación ni correlación entre el sector social presente físicamente dentro del municipio. Los territorios de éste no coinciden con las de aquél, por ejemplo la distritación es diferentes en cada caso, con lo que se hace imposible coordinar. Los distritos de salud, por ejemplo responden al Prefecto y la construcción de sus infraestructuras a la Alcaldía. En este desorden, la Alcaldía sufre definiciones de política y crea problemas institucionales

Además las Prefecturas están funcionando muy mal y no facilitarían ningún tipo de apoyo a los municipios. Frecuentemente las Prefecturas en las ciudades grandes están enfrentadas, por ser oficialistas, a los municipios, aun en muchos casos son de la oposición, aunque estén dentro de la coalición de gobierno. Así los municipios arreglan las cosas por su lado.

Como esto no se puede hacer en términos de presentar estructuras institucionales alternativas a las existentes o de trabajar en modificaciones a las mismas, se opta por definir temas específicos de política y aprovechar las obras de infraestructura para

hacer ajustes en las definiciones de política cuando existen y son inadecuadas o suplirlas cuando éstas son inexistentes. Por ejemplo, la definición de una política local de cultura y deporte en ausencia de ella desde el nivel departamental. Definición de una política administrativa de parques y similares para la niñez, cuando ello no lo puede hacer la prefectura.

Otro aspecto es que éstas innovaciones se prestan (pueden servir) precisamente para resolver problemas de nivel macro, es decir, de la institucionalidad del municipio respecto del nivel central o departamental:

- La definición de las políticas sociales adolece de muchas incoherencias en el nivel nacional y sobre todo en su nivel descentralizado en departamento.
- El municipio no recibe señales orientadoras ni del nivel nacional ni del departamental para tomar decisiones en materia de infraestructura.
- La población (en su relación con el municipio) mira más el tema de la infraestructura que las políticas mismas, ello debido a su importancia para sostener el liderazgo social y político de los últimos años. Se mira las obras y no las políticas, es lo que se observa por parte de la población y las políticas.

El conjunto de casos estudiados ponen de manifiesto los temas que deberán ser considerados en el futuro. Las innovaciones están mostrando el camino de los posibles ajustes a la estructura institucional que define las políticas: desde su identificación, elaboración y ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

- Albesa, Nidia. 1996. "Experiencias innovadoras en servicios urbanos". *La Era Urbana*, vol. 3, N° 4
- Arocena, José. 1995. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y Universidad Católica del Uruguay. Venezuela: Ed. Nueva Sociedad.
- Ayo, Diego, Los Distritos Municipales, en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997, La Paz, VMPPFM, 1999
- Banco Mundial. 1993. "Governance: The World Bank's Experience", Operations Policy Department. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Blanes, José, Implementación de Políticas Sociales Integrales a nivel Local en Bolivia. Estudios de caso. Investigación apoyada por el IDCR, <http://www.cebem.com> 1997.
- Blanes, José , La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Juntas vecinales y comités de vigilancia. Su papel en la planificación urbana, CEBEM. 1998.
- Blanes, José y SERRANO, Malkus y Alcides. El Impacto de la Aplicación de la Ley de Participación Popular en las Comunidades Aymaras del Altiplano Paceño. CEBEM, 1999.
- Blanes, José, La Planificación Urbana Participativa en ciudades capitales de departamento. Experiencias y Propuestas. CEBEM, septiembre de 1999.
- Borja, J. y M. Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS. España: Editorial Taurus.
- Buchanon, James M. 1968. *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.
- Cabrero, Enrique. 1996. "Niveles de análisis de la innovación municipal". *La Era Urbana*, vol. 3, N° 4.
- Campbell, Tim y John Frankenhoff. 1994. "Institutional Development (ID) and Decentralized Governance. Looking Back on Lending, Looking Ahead to a Contestability Model of ID in LAC". LATAD, Banco Mundial, marzo. Mimeo.
- Campbell, Tim. 1994. "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe". Washington, D.C.: Planeación y Desarrollo, Banco Mundial.
- Campbell, Tim. 1997. "Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean". World Bank Discussion Paper N° 357. Washington, D.C.
- CEBEM. Programa Mejoramiento Urbano. Las Laderas en La Paz, La Paz, 1993 -1997 , CEBEM, documento inédito, 1997
- CEDURE, Estudio sobre Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia en Santa Cruz de la Sierra, CEDURE, Santa Cruz, Bolivia, 1997.
- CEDURE, UTUI, Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Urbano Cruceño. Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional, Santa Cruz, 1999.
- Espinoza, José & Mario Marcel. 1994." Descentralización fiscal. El caso de Chile". Santiago, Chile: Cepal, Serie Política Fiscal N° 57.
- Franco, Rolando. 1997. "Paradigmas de la política social en América Latina". En: Raúl Urzúa, ed. *Cambio social y políticas públicas*. Santiago, Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp. 215-231.
- González, Raúl. 1998. "Hacia una noción de desarrollo local integrado". *Revista de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano* (Santiago, Chile), N° 3 (Otoño).
- Gobierno Municipal de Sucre, Plan De Desarrollo Municipal, SUCRE, 1999.
- Gobierno Municipal de Trinidad, Plan de Desarrollo Municipal, CEBEM, 1999.

- Gobierno Municipal de la Ciudad de Tarija y Provincia Cercado, 1999, Plan Quinquenal Institucional, 2000 - 2004. Unidad Técnica de Planificación, UTUI y Embajada de los Países Bajos, Tarija, 1999.
- Gray-Molina, George, PEREZ de Rada, Ernesto y YAÑEZ, Ernesto, La Economía Política de Reformas Institucionales en Bolivia, Fundaciónb Diálogo, Diciembre de 1998.
- Guzman B. Omar, 1999, Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social., en MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997, La Paz, 1999
- Hardy, Clarissa. 1996. "Desafíos de equidad en la sociedad chilena". En: *Reflexiones socialistas sobre Chile*. Santiago, Chile: Ediciones La Liebre Ilustrada.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lombardi, Mario. Conferencia electrónica en riadel (www.riadel.cl). Esta conferencia fue coordinada por el CEBEM entre 1997 y 1998.
- Martin, María Pía. 1998. "Integración al desarrollo: una visión de la política social". En: Cristián Toloza y Eugenio Lahera, eds. *Chile en los 90*, , Santiago, Chile: Presidencia de la República, Dirección de Estudios / Dolmen Ediciones, pp. 313–352.
- Martínez, Javier & Alvaro Díaz. 1996. *Chile, The Great Transformation*. Geneva: The Brookings Institute and The United Nations Research Institute.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997, La Paz, 1999.
- Musgrave, Richard A & Peggy B. Musgrave 1992. *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. 5ª Edición. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España, S.A.
- Perlman, Janice. 1989. *Innovaciones en materia de políticas urbanas: generación, ejecución y difusión*. International workshop on improving urban management, Honolulu, January, 1989. Proyecto Mega/Cities. CEPAL LC/L.509.
- Portocarrero Suárez, Felipe. 1997. "Notas sobre la integración de políticas sociales y políticas económicas". En: Raúl Urzúa, ed. *Cambio social y políticas públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp. 187–214.
- Raczynski, Dagmar, ed. 1995. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Raczynski, Dagmar.1997. "Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión social (Fosis) ". En: M. Goodman, S. Morley y Zuckeman, comps. *Los Fondos de Inversión Social en América Latina. Resultados y papel futuro*. Washington, D.C.: BID.
- Raczynski, Dagmar. 1998. "Enfoque territorial y participativo de la política social. Desafíos y lineamientos de propuesta". Estudio para la División de Estudios, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Alfredo & Lucy Winchester., eds. 1997. *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago, Chile: Ediciones SUR, Colección de Estudios Urbanos.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 1998. "La agenda municipal en Chile". En: *Gobiernos locales y desarrollo en América Latina*. ESAN/USAID Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales. Agosto.
- Ruiz Mier y GUASSANI, El proceso de Descentralización y Financiamiento de los Servicios de Educación y Salud en Bolivia. Ruiz Mier y Gussani Consultores, La Paz 1998,
- Secretaría Nacional de Participación Popular. Ley de Participación Popular - Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base. La Paz 1994
- Secretaría Nacional de Participación Popular. Bolivia: La Participación Popular en Cifras. Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio. Vol. II, La Paz 1996
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Santiago, Chile, 1993.

- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago, Chile, 1993.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Evaluación *ex post* FNDR. 1990–1994. Santiago, febrero 1997.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Informe Final de Evaluación Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Santiago, Chile, agosto 1997.
- Sulbrandt, José. 1997. “La gerencia de políticas y programas sociales”. En: Raúl Urzúa, ed. *Cambio social y políticas públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp. 263–292.
- Torres, Mario. 1997. “Una nota sobre la ‘apreciación’ de las políticas sociales” en *Cambio social y políticas públicas*. En: Raúl Urzúa, ed. *Cambio social y políticas públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp. 303–308.
- Valenzuela, Juan Pablo. 1997. Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile. Santiago: Cepal, Serie Política Fiscal N° 101.
- Velásquez, Fabio. 1998. “Colombia. Gobierno Local y Promoción del Desarrollo. Una reflexión sobre el caso colombiano” En: *Gobiernos locales y desarrollo en América Latina. Los casos de Perú, Bolivia, Colombia y Chile*. ESAN/USAID, Programa de Desarrollo de Gobiernos Locales PDGL.
- Winchester, Lucy, Alvaro Böhme & Alfredo Rodríguez. 1997. “El buen gobierno y la gestión local de la educación básica en Chile.” Documento de trabajo no. 165. SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.