SEMINARIO

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION DE MUNICIPIOS EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile
22-24 de octubre de 1997

1° Edición 500 Ejemplares
© Ministerio del Interior
Subsecretaría de Desarrollo
Regional y Administrativo

Santiago de Chile
Abril 1999
Impreso en LOM Ediciones

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION 5

INAUGURACION 7

Panel: Modelos de Ejecución: Fortalezas y Debilidades de los Programas I 25

Panel: Modelos de Ejecución: Fortalezas y Debilidades de los Programas II 59

Panel: Planificación Estratégica, Organización Interna del Municipio y Finanzas 83

Panel: Gestión Urbana y Rural, Participación y Servicios Sociales Municipales 111

CONCLUSIONES Y CLAUSURA 135

PRESENTACION

A fines del año 1996, el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, recibió una delegación del Banco Mundial. En el contexto de esa visita, se confirmó la voluntad del Gobierno de Chile de llevar a cabo, en nuestro país, un encuentro de Programas de apoyo gubernamental a la gestión de municipios en América Latina. El seminario, finalmente se realizó en el Hotel Sheraton San Cristóbal, de Santiago, entre el 22 y el 24 de octubre de 1997.

Cuando se asume la responsabilidad de materializar esta iniciativa, se confiaba en que ello sería un aporte importante para la experiencia de apoyo al mejoramiento de la gestión municipal en nuestro país. El programa piloto de fortalecimiento institucional municipal, requería interlocutores con experiencias similares, y era preciso buscar entre nuestros vecinos ese intercambio que permitiera seguir avanzando en la configuración de una propuesta permanente de programa en Chile.

Con el paso del tiempo, desde su realización a la fecha, es posible afirmar que el primer Seminario de Programas de Apoyo y Fortalecimiento de la Gestión de Municipios en América Latina, cumplió plenamente con sus objetivos.

La realización de dicho evento permitió, además, conocer a los distintos países y programas participantes, las diversos experiencias, aciertos y dificultades de implementación de modalidades de operación y componentes diferentes. Durante tres días, delegados de Argentina, Brasil, Ecuador y Chile, compartieron experiencias, reconocieron dificultades comunes y búsquedas similares.

También, durante la realización del encuentro, tuvimos la suerte de contar con la participación de excelentes panelistas de las entidades financieras que posibilitan la ocurrencia de estos programas en la región, quienes con su participación enriquecieron el debate, la reflexión y la calidad del seminario.

Adicionalmente, permitió relevar el tema de la gestión municipal y el fortalecimiento institucional en Chile e iniciar un intercambio de experiencias exitosas y/o innovadoras en materia de gestión entre distintos municipios.

Por todos las razones mencionadas resulta gratificante materializar gran parte de la riqueza de ese encuentro continental en la presente publicación, que contiene la totalidad de las intervenciones realizadas durante aquellos tres días de octubre de 1997.

Esperamos que ello contribuya a mantener y profundizar el diálogo entre los países, programas y municipios de la región, con el ánimo de avanzar hacia la constitución de instituciones locales sólidas, más eficientes y con mayores y mejores capacidades de gestionar los recursos disponibles en la búsqueda del desarrollo económico y social de la población de nuestros respectivos países.

MARCELO SCHILLING RODRIGUEZ
Subsecretario de Desarrollo
Regional y Administrativo

INAUGURACION

Intervención del Ministro del Interior Señor Carlos Figueroa Serrano

Para nosotros constituye un honor y un privilegio celebrar en Chile este Seminario de Programas de Apoyo y Fortalecimiento a la Gestión Municipal en América Latina. Es un honor, porque recibimos en esta ocasión a distinguidos representantes de gobiernos centrales, regionales y locales, de Brasil, Argentina, Ecuador y Paraguay; y un privilegio, porque vamos a tener la oportunidad de obtener de primera fuente, el relato de experiencias que nos permitan orientar de manera más acertada, nuestros esfuerzos de modernización del Estado.

Los temas que nos convocan a este Seminario nos confirman la importancia que en nuestros países ha adquirido para la gente, el gobierno local; en su amplio significado y, en materias de desarrollo urbano, rural, social, de educación, de salud, de vivienda, de infraestructura, entre otros aspectos de la gestión municipal. Y, es por ello que una reflexión conjunta, que se va a producir aquí a partir del intercambio de experiencias de los Programas y de las municipalidades presentes, nos va a permitir respaldar, con el conocimiento colectivo de Proyectos ya ejecutados o en desarrollo, la optimización de las políticas públicas de apoyo a la gestión de los gobiernos locales en los países de Latinoamérica. Este evento constituye, además, un hito a través del cual, reafirmamos la voluntad de modernización y descentralización de nuestros países. Debemos reconocer que la labor que nos convoca hoy en este Seminario y a futuro en nuestros países e instituciones, no está, sin embargo, exenta de dificultades y de desafíos de grandes proporciones. Para nadie es un misterio que en América Latina se desarrollan procesos de modernización económica que crecientemente nos posicionan en un lugar destacado en la economía mundial. No obstante lo anterior, junto a ello coexisten graves problemas sociales que han dificultado un desarrollo equitativo de nuestros países.

Frente a tal desafío, no podemos eludir nuestra responsabilidad de regular e intervenir para alcanzar este desarrollo con equidad a través de políticas públicas, económicas y sociales, acertadas y eficientes. No podemos eludir la obligación de avanzar en la modernización de nuestros servicios para posibilitar el logro de un bienestar social que alcance, entonces, al conjunto de la población. En esta época de un mundo globalizado, no podemos pretender superar los obstáculos y responder a los desafíos de una manera aislada. Debemos incrementar el intercambio de experiencias y dar a conocer los aprendizajes que hemos logrado construir a partir de las experiencias positivas y, también, por qué no decirlo, a partir de nuestros fracasos y desaciertos. Ello se vuelve un imperativo entre países hermanos que compartimos una cultura común, como los que aquí están representados. Y en Chile, yo quisiera señalarles que el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal desde 1994 a la fecha, está introduciendo un conocimiento novedoso para el sector público nacional y local de nuestro país; me refiero a lo que hemos denominado, la inversión en gestión.

Durante muchos años, nuestras prioridades y energías estuvieron centradas en los problemas más urgentes que, pese a las sostenidas mejorías realizadas, apremian aún hoy día a significativos sectores sociales e importantes territorios de nuestro país. Sin embargo, avanzamos hasta un punto en el que hemos comprendido que no es posible ir más allá sin invertir en la propia gestión del sector público. Las municipalidades del país y el Estado chileno requieren invertir en el fortalecimiento de la institucionalidad local; en la calificación técnica permanente del personal; en la provisión del equipamiento necesario para el funcionamiento; en el mejoramiento de la capacidad financiera, administrativa y atención de público; en el incremento de la calidad de los servicios; en la formulación de planes estratégicos y; en el desarrollo organizacional de la institución municipal.

Con ello, no sólo estaremos avanzando en el proceso de descentralización y modernización del Estado, sino que además, estaremos avanzando en la dirección correcta, que es dotar a los municipios de las

herramientas y medios para generar capacidad de innovación y gestión y, no solamente para seguir administrando lo existente. Hablamos entonces de un cambio en la estructura funcionaria. Hablamos aquí del paso de un funcionario que administra, sujeto a procedimientos, a un funcionario que promueve y gestiona, sujeto a resultados y evaluación y, por tanto, a un funcionario que toma decisiones. Hablamos aquí de una institucionalidad municipal que es capaz de gestionar los múltiples recursos a que tiene acceso, que es capaz de liderar a los actores sociales, institucionales y productivos en pos de un objetivo superior común que es el desarrollo y bienestar del conjunto de la población del municipio.

Todo esto tiene que ser complementado con instituciones que mantienen un diálogo abierto y permanente con la sociedad civil y que posibilitan su expresión y participación para el logro de objetivos comunes. De igual forma, se requiere la mayor transparencia hacia la comunidad y ciudadanía en la gestión eficiente de los recursos provenientes de los tributos que la misma ciudadanía entrega al municipio. De manera paralela, el gobierno entiende que, para que todo ello ocurra, se debe también modernizar el marco jurídico en que operan las municipalidades en nuestro país. Recientemente el Congreso Nacional chileno ha dado su aprobación a las reformas constitucionales que permiten entregar mayores y más flexibles herramientas jurídicas a los alcaldes y concejales para el logro de sus objetivos, facultando a los municipios para crear y suprimir empleos y fijar las remuneraciones de sus funcionarios, lo que en Chile constituye un enorme avance en la flexibilidad para la gestión de los recursos humanos municipales. En este momento nos encontramos preparando la legislación que permitirá a los municipios, a partir de la reforma constitucional, ejercer estas nuevas atribuciones que se les ha conferido y esperamos que en la tramitación legislativa se generen los mismos consensos alcanzados hasta el presente en materia de perfeccionamiento municipal.

Confiamos en que en este ámbito estamos caminando en la dirección correcta. Sin embargo, sabemos que es bueno aprender de la experiencia, en este caso, de nuestros vecinos de Latinoamérica con quienes, como he señalado, compartimos una raigambre histórica y social común y un presente de colaboración y amistad que se proyecta hacia el futuro, con esfuerzo y confianza en un objetivo compartido, que es un mañana mejor para las nuevas generaciones. Muchas gracias.

Intervención del Sr. Tim Campbell, Especialista en Desarrollo Urbano del Banco Mundial

Como el Ministro Figueroa acaba de señalar elocuentemente, nosotros hemos visto muchos cambios rápidos aquí en Chile o a través de la Región en la relación entre Gobierno Central y Local. Cuando Miguel Mercado me pidió por primera vez hablar en esta conferencia mi reacción fue compartir con ustedes algunas experiencias innovativas de Gobiernos Locales que el Banco Mundial ha estudiado recientemente y pensé que esta seria una estupenda oportunidad de revisar algunas de esas experiencias acerca de como la innovación va tomando lugar. Entonces al estudiar el programa decidí que lo más apropiado de ver, sería la experiencia acumulada de los últimos 15 años sobre descentralización y las relaciones entre Gobierno Central y Local, así al final la noche pasada en el avión decidí revisar los dos programas de manera que ustedes puedan conocer un poco de ambos.

El título de esta presentación es "Las Políticas del Cambio y la *información para el control ciudadano*[1]", significa enfatizar que la distribución del poder entre los Gobiernos Centrales y Locales en toda Latinoamérica trae consigo la responsabilidad de informar y permitir el control ciudadano de las poblaciones que se están beneficiando de los servicios prestados por los Gobiernos Locales. Hablaré también de la "revolución silenciosa", que es la forma en que esos servicios y la información y el control ciudadano se está materializando a través de la región.

En primer lugar quiero examinar lo que llamo "la revolución silenciosa" en la región. Hablaremos acerca de la distribución de poder y las transferencias de ingresos financieros y la capacidad de los Gobiernos Locales de la región de gastar más libremente. En segundo lugar revisaremos el tema de la información y el control ciudadano. El tema de la capacidad de los Gobiernos Locales de responder a las necesidades de sus ciudadanos. En tercer lugar, hace alrededor de cinco años comenzamos a ver una nueva ola de innovaciones. Una vez que los gobiernos locales estaban eligiendo a sus líderes, nuevos aires impulsaron a los Gobiernos Locales, a partir de esta experiencia, esbozaremos algunas conclusiones.

Qué entendemos por "revolución silenciosa"? Significa un número de cosas, pero existen elementos relevantes. A través de la región han habido reformas en las finanzas y funciones. Hay mucho más gasto a nivel local como demostraremos en algunos minutos. Como muchas de las responsabilidades fluyen del Gobierno Central a los Gobiernos Locales, en la región empezamos a ver limitaciones de capacidad , a nivel local. Pero al mismo tiempo una ola poderosa de democratización cambio los términos del compromiso entre el gobernado y el gobierno al nivel local. Un nuevo modelo participativo de gobierno se creó, el cual describiré más adelante. En primer lugar en las reformas en finanzas y funciones de alguna manera, si miramos diez años atrás la forma en la cual se hacia la ingeniería y diseño de la descentralización en la región, ustedes verán que la transferencia de ingresos del Gobierno Central al Gobierno Local era una asignación automática de ingresos a los gobiernos locales desde el Ministerio del Interior y el Ministerio de Finanzas.

¿Pueden ser delineadas antes las funciones para el gasto de ese dinero en algún caso específico?¿Sigue cada país de la región el patrón que la mayoría de los economistas financieros dirían es el inverso al que debe seguirse en la lógica de cualquier manejo de las finanzas? Revise esas funciones, en términos de la cantidad de dinero que necesitan y transfiera el ingreso en consecuencia. En la realidad el camino

[1] La palabra inglesa Accoutability, cuya traducción literal es responsabilidad, proviene del verbo Account, cuyas traducción tiene dos acepciones: la primera es narrar, relatar, la segunda es dar cuenta, explicar, justificar. Como sustantivo, su uso significa cuenta. En el ámbito de las instituciones públicas, implica informar claramente de las acciones realizadas y estar dispuestos a ser controlados por los beneficiarios o contribuyentes en relación a ellas. n. de t.

fue el inverso, el dinero vino primero, el diseño de las funciones está aún siendo implementados en la región.

El alcalde de una ciudad de tamaño mediano en Guatemala despertó una mañana y descubrió que tenia cuatro a cinco veces más presupuesto para gastar el próximo año que el que tenía el año anterior.

Colombia decidió por ley que los gobiernos locales dieran cuenta pública de entre el 60 y el 80 por ciento de la ayuda en gastos de educación, por la forma en que estos gastaban el dinero. Dicho de otra manera, ellos pusieron restricciones en los tipos y formas en que el dinero debería ser gastado. En Venezuela las funciones fueron dejadas abiertas a los Estados -en efecto, enviadas a estos, los cuales podían tomar cualquier función en educación, puertos, carreteras que sintieran responsablemente capaces de asumir. Déjennos saber que es lo que quieren y poco a poco, Estado por Estado transferiremos esas funciones y ustedes tendrán que desempeñarlas con recursos presupuestarios que automáticamente se les transferirán.

De hecho, lo que ocurrió es que muchos de los Estados querían ayudar en educación porque sentían que estaban más cerca en los corazones de sus electores y encontraban que las limitaciones de capacidad los forzaban a renunciar a las responsabilidades, en algunos casos uno y dos años después porque era muy difícil negociar con grandes sindicatos y la planilla de remuneraciones del personal que hacían parte de esas responsabilidades. Así Venezuela fue adelante y atrás, al menos una vez en el período de 5 años, en definir como delegar responsabilidades para descentralizar las funciones de gastos y finanzas del centro. Estas experiencias y otras nos han mostrado que en algunos casos, para descentralizar los gobiernos centrales tienen que ser más fuertes de lo que eran antes y no más débiles. Ellos tienen que ser más fuertes en diferentes formas, no en la prestación de servicios, pero ser capaces de controlar y ayudar a los Gobiernos Locales a establecer estándares y regular para asegurar que los servicios sean prestados. Esta es la nueva ley y requiere nuevos tipos de gente y una nueva mentalidad, nuevos instrumentos legales que están aún siendo concebidos.

Miren la forma en que el gasto local ha cambiado en esta muestra de países. En Chile, según el balance de 1970, los Gobiernos Locales, esto es el poder municipal, estaba gastando un 5% del total de gasto público. En 1992 era cerca del 13% y es aún más hoy en día. En Argentina y porque los estados son aún poderosos, el gasto es cercano a la mitad. Probablemente, hoy en día cerca de la mitad del gasto público total es ejecutado por los Estados y municipalidades. En Colombia esto esta creciendo a un tercio.

Ahora en términos de límites esto es lo que podemos hacer con la descentralización -esto es un apartado- porque la población de ciudades tienen que enfrentar el manejo de mayores responsabilidades de gasto y prestación de servicios. En la región, tenemos seis ciudades de más de 6 millones de habitantes, con una población total de 60 millones. En Latinoamérica un gran porcentaje del total de la población urbana vive en esas seis ciudades. Son ciudades fuertes, con muy buenos profesionales para delegar funciones. Tienen problemas como todas las ciudades grandes, pero al mismo tiempo tienen capacidades. El próximo año aquí tendremos 60 ciudades en el rango de 500.000 a cinco millones de habitantes, que no son realmente gobiernos locales, estoy hablando de aglomeraciones en ciudades de gobiernos locales. Aquí vemos otro grupo de 60 millones de personas en 60 ciudades. Aquí está la población objeto importante en el rango de 100.000 a 500.000 habitantes de las cuales hay sobre 200 ciudades en la región.

Cada país tiene ciudades en ese rango de tamaño de población, con las cuales deben tratar con capacidades profesionales que no son tan fuertes, la historia de participación, información y control

ciudadano no es muy fuerte y se debe necesitar ayuda del Ministerio del Interior y de otras instituciones y gobiernos que son responsables por la descentralización. Y luego todos los otros asentamientos humanos que están sobre una población en algunos países 2.500 y en otros 20.000, pero que en su conjunto hay alrededor de 13.000 unidades de gobiernos locales que tienen un tercio de la población urbana. Así, ustedes ven el problema que tenemos aquí, si somos una institución que se preocupa de la capacidad institucional a nivel local, vamos a tener que definir una estrategia dirigida a esta población de ciudades de acuerdo a sus fortalezas y debilidades.

Otro factor de la revolución silenciosa es la distribución de poder. La distribución de poder a través de la región, está más cercana al nivel local, ahora es su responsabilidad prestar ayuda primaria, educación primaria, todos los caminos en sus ciudades, los cementerios, las luminarias, a veces los teléfonos, a veces el sistema de agua. Ustedes tienen que decidir, o al menos tomar parte en la decisión de como los servicios son prestados, y ahora aquí en Chile ustedes también tienen que decidir sobre sus propios asuntos personales internos, que es otro paso en esto que llamo "evolución de la descentralización". Pero también democratización. Prácticamente en el período de una década, el poder pasó del centro, no sólo al gobierno local, sino que a la gente que era capaz por primera vez en 50 años, en 60 años de elegir a sus dirigentes en el nivel local en elecciones abiertas. A veces en las elecciones, que eran muy diferentes a las de años previos, en otras palabras ellos eligen reformas globales, en la mayor parte de las ocasiones ellos eligieron regímenes globales que hacían más interesantes, más responsables, más transparentes y más competitivas las elecciones al nivel local.

A medida que esto comenzó a desarrollarse, nuevas personas comienzan a buscar posición (o puestos) y a ver que sus carreras políticas eran dependientes de un nuevo mandato establecido desde abajo y no desde arriba, por lo tanto esta dinámica comenzó a desencadenarse. En cierto modo, en la primera etapa ustedes verán funcionarios locales electos llegando a sus poblaciones, sondeando opiniones, buscando las preferencias entre los votantes, tratando de determinar que es lo próximo en términos de servicios y la clase de servicios que la población realmente deseaba. Porque era la precisión e interpretación de esa demanda y prestación de servicios, lo que realmente determinará si acaso el partido de la persona o él o ella misma, será reelecta en el próximo período. Así, la dinámica política cambia mucho, esta es la razón por la cual denominé a esta presentación la política del cambio y la información y el control ciudadano.

La participación misma comenzó a ganar nuevo terreno, me referiré a ello en un minuto en términos de información y control ciudadano (accountability), establecimiento de preferencias y definición de la demanda. Vamos entonces a las características, yo diría que desde 1981 a 1983 podemos realmente comenzar a notar las primeras etapas de descentralización en la era moderna, algunos países específicos se remontan más atrás. Pero, en general, a través de la región la primera etapa abarca desde 1981 a 1983 hasta 1994-95. Vemos que estas características son en resumen: transferencias de ingresos hechas rápidamente a los gobiernos locales en el sentido de "dinero caído del cielo", más rápido de lo que las responsabilidades funcionales fueron entregadas. Al mismo tiempo, transferencia de ingresos porque están ligados a los ingresos del gobierno central, en términos de su propia habilidad de predecir cuanto dinero obtendrán en el próximo año o en dos años más, que es el problema más difícil cuando se tienen gobiernos locales tratando de pensar en 10 a 15 años de horizonte temporal cuando hay inversiones intensivas en capital.

Encontramos también que todos esos ingresos pueden aumentarse, aún con transferencias automáticas de ingresos. Pienso que es una gran sorpresa para cualquiera que mira a la historia de descentralización de la región. Se aumentaron los impuestos a los hogares y nos preguntamos ahora si acaso esta primera fase de descentralización hasta alrededor de 1994-95 cargó suficiente trabajo de

terreno para un futuro sostenible. Lo que hizo fue cambiar los términos del compromiso entre el electorado y el gobierno.

Con el crecimiento del gasto, y aquí finalizo la segunda parte de mi programa de cuatro etapas, en cambio institucional y el cambio político, levanto al nivel local en lugar del nivel central. Los gobiernos locales tienen ahora un nuevo rol no solo con las funciones delegadas, sino que en términos de pensar acerca del crecimiento económico y la equidad. Como el Ministro mencionó anteriormente, la relación entre pobres y ricos, de que manera de crear empleos, como crear desarrollo económico local considerando a la vez los aspectos ambientales. Alcalde tras Alcalde, mi trabajo es hablar con Alcaldes y gobernadores locales, esto es lo que hago en el Banco Mundial. He estado haciendo esto por 10 años y 10 años antes. Escucho un discurso muy diferente de ellos ahora, del que escuchaba hace 20 años. "Mi gente esta interesada en el medio ambiente", "tengo que hacer algo por los pobres". Esta tomando un nuevo sentido de responsabilidad en lo suyo propio. Estoy seguro que ustedes han visto esto.

Presento estos nuevos elementos de gestión: primero, a causa de la democratización, la participación, porque hace una diferencia hoy para los gobiernos locales con dinero en sus propias manos, y la capacidad de escoger la cantidad de particular de servicios, un nuevo estilo de liderazgo comienza a emerger a comienzos de los 90. Un estilo de liderazgo que puede caracterizarse de la manera siguiente: en primer lugar comenzamos a ver en encuestas sistemáticas en América Central y Colombia que un nuevo nivel de personas están buscando cargos, comenzamos a ver que de un 10 a un 15% de Alcaldes con formación profesional en un período de 5 años, esta proporción salto a un 40 y 50%. Dicho de otra manera, personas de más grueso calibre en términos de preparación, experiencia y habilidades buscando cargos y siendo electos para ocupar esos cargos. Los problemas no han sido resueltos en todas partes, pero el juego ha cambiado. El desafío para el sector público ha cambiado, a causa de esta nueva profesionalización de sus ejecutivos. Con nuevos ejecutivos incorporándose con distinto tipo de experiencia en negocios, ingeniería, en medicina, leyes, esta gente en definitiva trajo un número asombroso de asesores y secretarios a nivel municipal que también tienen en promedio algo así como un profesional por cada doce miembros del personal. En los 90 la razón pasó a ser de un profesional por cada cuatro miembros del personal. Con sus nuevos Alcaldes, los gobiernos locales comenzaron a hacer esto con su personal profesional. Contrataron menos al nivel más bajo y más al nivel más alto en términos de habilidades y experiencia. Esto mismo se puede ver en América Central.

Luego, si dimensionamos a la persona que ocupara un cargo, trayendo a un profesional ayuda, y lo más asombroso, haciendo subir los impuestos locales. ¿Es sensato, cuando vemos que en Colombia las miles de municipalidades que en promedio pasaron de un 7,5% de crecimiento en el ingreso local proveniente de impuestos a la propiedad en los 80, a un 15% en los 90?. Duplicaron la tasa de crecimiento de impuestos locales. Cuando el dinero manaba del cielo a los gobiernos locales, ¿por qué un Alcalde iba a tomar el riesgo de aumentar su propia fuente de ingresos?. No sólo en Colombia vemos esto, también ocurre virtualmente en al menos una ciudad principal de cada país de la región.

Los Alcaldes están tomando nuevos riesgos. ¿Por qué hacen esto? Mi respuesta es que lo hacen porque ven que les da más opciones, más posibilidades al margen de aumentar la inversión de capital o mejorar los servicios donde no era posible, aunque el dinero este "cayendo del cielo" como transferencias automáticas de ingresos. Luego, el juego ha cambiado definitivamente cuando vemos este comportamiento.

Los nuevos gobernantes también debieron involucrar mucho más a la sociedad civil en la toma de decisiones, en las consultas, en detectar las preferencias por servicios y cosas por el estilo. Vemos nuevos instrumentos para la información y control ciudadano traídos por este proceso participativo,

leyes nacionales, como la Ley Boliviana de Participación Nacional, plebiscitos que estan siendo usados en Chile y en México, también se ven reformas electorales en muchos países de la región. Así están esas encuestas de opinión y de acceso a los impuestos elaboradas en algunas municipalidades de Chile, que dicen: ¿Cómo le gustaría gastar el dólar que Ud. paga en impuestos?. Estos son efectivamente mecanismos para detectar que es lo que la población realmente quiere. ¿Por qué es esto tan importante?. Porque finalmente a las poblaciones se les va a cobrar la responsabilidad de pagar por aquellos servicios y los alcaldes necesitan saber que es lo más importante para la gente.

Déjenme pasar a la tercera parte, de esta revolución política riesgo de la innovación. Ahora hablaré de los gobiernos locales ocupados por una clase profesional más fuerte que comienza a actuar después de 1994. Realmente los comienzos de los 90, 93 y 94 y después, e inventando nuevas maneras de *hacer negocios* al nivel local. Es aquí donde el tema de la innovación aparece. Es un capítulo en este libro, hay 50 a 60 copias allá afuera también traducidas al Español con tapa blanca, no en tapa azul, como ésta.

Ahora la pregunta para todos nosotros, es si dados los cambios que hemos visto en la primera década de descentralización en la región, ¿Podemos lograr también una revolución fiscal?. Con esto quiero decir lo siguiente: si pensamos en los gobiernos locales, estos tienen la principal responsabilidad de determinar que necesita la gente, formular un presupuesto y un programa de gastos que presten los servicios que ellos quieren, y entonces tener el entendimiento entre el gobernante y la población local a la que se presta estos servicios, tienen que ser pagados por ellos en buena medida, a veces completamente, por la gente que se esta beneficiando de los servicios, a través de los impuestos. Así la municipalidad tiene que simpatizar con el hombre, formular un programa para prestar los servicios y cobrar la cuenta. OK, tan simple como esto.

Hasta aquí, confirmando a los votantes con el costo de los servicios que ellos dicen querer, lo cual requiere astucia. Ahora, hacer la descentralización sostenible, financiera y políticamente, en el largo plazo es nuestro próximo desafío.

En un número de casos innovativos, encontramos que se ha avanzado en esa dirección y déjenme explicarles con un ejemplo donde se ven innovaciones de ejecutivos locales tratando de introducir nuevo terreno en esta revolución fiscal. Primero, Manizales, es la municipalidad de 370.000 habitantes en el centro oeste de Colombia. El Alcalde fue elegido en la plataforma de una reforma política, asumió y dijo, "Necesito reformar la ciudad por los problemas que todos nosotros vivimos debido a la congestión de todos los días en la zona céntrica -Manizales es una ciudad construida en una región cafetalera en crecimiento- tenemos que hacerlo, un montón de pendientes y vías de acceso dificultosas que hacen la congestión casi automática en una ciudad de ese tamaño". Entonces el Alcalde dice: "Voy a resolver el problema, pero voy a cóbrales por eso. Usaremos las mejores maneras de aliviar la congestión en el centro de la ciudad, a través de una combinación de la construcción de un nuevo sistema cívico, de nuevas carreteras, suministrando nuevas reglas y teniendo un mejor control del tránsito a través de la policía y cosas así. Y después volveré y les cobraré parte de la cuenta y entonces vamos a pensar un nuevo principio estratégico de largo plazo para la ciudad".

El Alcalde en seis meses estaba pidiendo prestado a los bancos locales, relocalizando algunas inversiones de capital que pudieron haber ido a otra parte de lo que el Alcalde dijo que haría. El cambio fue dramático en el flujo de tráfico de la ciudad. Entonces, un año más tarde, el Alcalde aparecía nuevamente en televisión y radio en una amplia campaña publicitaria y decía: "Ahora voy a subir el impuesto a la gasolina vendida en la ciudad, 10% de impuesto a pagar por estos cambios, para pagarle a los bancos y para devolver los fondos de capital de inversión que tomamos de alguna otra

parte y voy a mejorar la propiedad de los comerciantes y elevar los impuestos a los negocios de la misma manera". Obtuvo ayuda del gobierno central para localizar a todos los comerciantes que estaban en esta región, que no tenían aún papeles de impuestos, que estaban atrasados en sus pagos de impuestos, duplicando la recaudación total de la ciudad de esta manera. Duplicándolo el primer año y logrando un incremento significativo en el segundo año. Y pudo pagar las mejoras que hizo y perdió el cargo, pero su partido fue reelecto con una gran votación, él no fue reelecto en ese período, fue reelegido al año siguiente. Pero en esencia lo que hizo el Alcalde fue establecer ese nuevo contrato fiscal con la gente. "Yo suministraré los bienes pero ustedes tendrán que pagar por ellos".

En Mendoza, vimos un tipo diferente de contrato social pero que también incluía el pago de una manera muy distinta. Aquí el problema era disponer del agua y de los desperdicios en un barrio de bajos ingresos. En ese entonces el flagelo del cólera estaba comenzando a atacar a las ciudades en la costa y varias ciudades al interior. Estabamos en Lima, en 1994, si ustedes recuerdan. Las autoridades públicas para el agua y la basura, eran grandes, eran efectivas, eran muy buenos ingenieros, y cosas así, pero trabajaban lentamente y a menudo no llegaban a las áreas de bajos ingresos en la ciudad de Mendoza, ciudad de más de un millón de habitantes.

Entonces el gobernador armó un equipo pequeño para organizar algo de una manera participativa. Iban a cada vecindario local y en campanas publicitarias en diarios y televisión decían: "Si ustedes vecinos que ya están organizados - todos los vecindarios de las áreas urbanas de América Latina están organizados - si ustedes se unen a nosotros en este compromiso contractual en el que ustedes decidirán por ustedes mismos la escala de mejoras que les gustaría tener en esta área limitada. Podría ser: agua, basura, drenaje, tuberías de gas natural, también, porque hace frío en invierno en Mendoza. Entonces les ayudaremos a seleccionar contratistas y a proveer financiamiento de largo plazo. Pero sus comunidades locales deberán también acordar avalarlo. Cada dueño de casa debe comprometerse a que ustedes pagaran totalmente la inversión de capital y también un aval que los respalde. Porque esta gente no tiene garantía física, no tienen garantía de propiedad para respaldar sus deudas. En esta forma, social esencialmente, la provincia de Mendoza tuvo éxito en construir 50 millones de dólares en obras de capital involucrando 50.000 familias y 247 proyectos en un período de 4 años. Con una tasa de recuperación de costos en términos de que cada familia individual con cupones impresos por el Ministerio Provincial y repartidos a cada dueño de casa que excedía el 90 por ciento, en términos de recuperación. Una provincia notable...escritos acerca de esto hay otros artículos de antecedentes.

No es muy diferente de muchos programas locales de involucramiento de la comunidad que vemos aquí en Conchalí, en Pudahuel y tantos otras en los que hemos visto programas similares de este tipo. Pero esto nos permitirá señalar que este es el tipo de contrato fiscal que necesitamos promover y ayudar.

Tijuana fue una historia aún más diferente. Aquí, un Alcalde dos meses después de ser electo en su cargo se levantó una mañana para descubrir que las lluvias torrenciales en una ciudad de un millón de habitantes, habían creado paredes de barro de 6 pies de profundidad, habían matado 60 personas, con enormes inundaciones, autos enterrados, hicieron un daño de 170 millones de dólares a la propiedad y el Alcalde estaba traumatizado, la ciudad estaba traumatizada, se dirigió a la gente y dijo: "Elaboraré un programa de mejoramiento capital que asegurará que la ciudad no sufrirá nunca más de este tipo de catástrofe natural. Este costará 170 millones, no vamos a conseguir nada del Gobierno Central, porque ellos son del partido opositor, no podría contar con el dinero del estado, podría contar con pedir prestado a los bancos locales y podría contar con todo tipo de impuestos a la propiedad de la gente que sería beneficiada por estas obras". En consecuencia, se lanzó una campaña de un año y medio para educar a los propietarios que serían afectados por las mejoras que el Alcalde proponía hacer, todos bajo la condición: "si su propiedad esta dentro de 100 metros de alguna de las mejoras

que se harán, canales de drenaje, nuevas calles, luminarias, y otras cosas. Si ustedes están dentro de los 100 metros, van a pagar una sobretasa de beneficio calculada para reflejar lo que la ciudad considera que sería la mejora al valor de la propiedad. Y todos los ciudadanos, pagarán uno por ciento, combinando estos elementos, sobretasa de propiedades afectas y de propiedades indirectamente afectadas y otros ingresos y pidiendo prestado, pueden alcanzar los US$ 170 millones para hacerlo. Pero el Alcalde dice: "antes de lanzar el programa, yo quiero un voto de aprobación o rechazo, de todos los dueños de propiedades de la ciudad para asegurarme de que es realmente lo que ustedes quieren hacer".

Entonces, el Alcalde programó una elección que tomaría lugar el día después de que el candidato presidencial Colosio fue asesinado en Tijuana. Después de dos años para armar por completo este programa y tratar de movilizar el apoyo político, el momento de la campaña fue destruido por un golpe civil. Entonces el Alcalde -aparte de la tragedia del asesinato- tuvo que reprogramar las elecciones, el referéndum, que finalmente hizo y tuvo 7% de concurrencia. Pero, un 60% de votos pagables. Entonces que haces, tú eres el Alcalde de una ciudad, los pocos que concurrieron estaban fuertemente a favor tuyo, puedes ir a la asamblea del Estado y argumentar que la gente no quiere esto?. Su solución fue mandar a hacer una encuesta a una institución de investigación universitaria, que cubrió toda la ciudad que encargaron. Obtuvo los mismos resultados, fue a la Asamblea del Estado, logró aprobación para pedir prestado, invitó a los bancos a ofrecer términos para el préstamo, estaba listo para impulsar su programa, tenía el programa diseñado completamente y desplegado, estaba listo para partir y vino la "crisis del peso", diciembre 94, lo que significó un aumento del 250% para un gran numero de deudores.

Entonces aquí hubo otro intento. Es una historia interesante, es una historia no exitosa en términos de sus resultados. Bueno, no completamente, muchos de los trabajos se construyeron y eventualmente se adelantaron pero no exactamente de la misma manera. El punto estaba allí, estaba el referéndum allí, el Alcalde pidió el voto de aprobación o rechazo de la gente y básicamente lo obtuvo. Hay muchos otros casos de los que puedo hablar y que están escritos en este documento sobre innovaciones, pero déjenme señalar un poco, que es lo que podemos concluir de aquí en términos de trabajo futuro sobre las consecuencias de la revolución silenciosa, los cambios políticos y los cambios fiscales que enfrentamos ahora. En primer lugar, vemos a nivel local que para avanzar en estas innovaciones se requiere visionarios y "campeones" que lleven las innovaciones adelante Alguien tiene que tener la idea y tomar los riesgos de avanzar con una innovación que cuesta dinero, que también requerirá enfrentar un montón de pago de impuestos para hacer frente a estos cambios.

Esta gente no puede crearse, ellos nacen, ellos son básicamente emprendedores. Algunos de ellos han sido encerrados en cargos, pero lo que digo es que podemos ayudar a eliminar algunos de esos riesgos y pensaré en un momento como podemos hacerlo, y haré una lista de más innovaciones de gobierno local para hacer sus trabajos más fáciles en términos de fortalecimiento institucional de un programa.

Al otro lado de la moneda, campeones y visionarios tienen que hablar con comunidades locales organizadas y la participación era el único elemento mágico al hacer las innovaciones que estudiamos, entre paréntesis estudiamos 25 de ellos, a través de un amplio rango de municipalidades en Latinoamérica y todas ellas tenían ese distintivo, esa característica, como los visionarios y una comunicación organizada, con una fuerte participación. Es así que los innovadores estaban también ayudando a restablecer el desempeño de los deberes después de 50 años de gobiernos centralizados entre votantes, pagadores de impuestos y los gobiernos locales en formas de participación directa y comunicaciones.

Esto significa que la arena para la acción y reforma del estado, tal como el Ministro dijo, se ha movido correctamente ahora a el nivel sub-nacional. Las próximas etapas de la reforma son para nosotros el nivel municipal. Y el donante en América Latina, el Banco Mundial, y otros donantes bilaterales pueden ayudar de muchas maneras a través del diálogo, a través del préstamo directo, a través de asistencia técnica, para fomentar esta innovación y sostenerla como una mínima reforma en el nivel local.

La clase de cosas que podemos hacer, es ayudar a los dirigentes locales cuando tienen una idea, ayudarlos con asistencia técnica, hacer seminarios de intercambio, publicar resultados, mostrar a los dirigentes locales, cuando ellos vean, cuando lean la situación podrán entender, que se puede avanzar con una innovación, que sea una innovación a escala, tratar de no hacerla muy grande, no calificarla de manera que este protegida de riesgos y fracasos por faltas de comunicación o faltas de pensar sobre ella. La comunicación social y por ello quiero decir la habilidad de proyectar el mensaje y de ganar apoyo político amplio y entender que quiere hacer un innovador, es la única cosa más importante en la que necesitamos trabajar.

Toda la industria de los Estados Unidos, solo en la Costa Este genera 175 billones de dólares en publicidad por año. Porque las corporaciones probadas comprenden que si van a competir en un mercado y vender sus productos, deben tener una apariencia favorable, ellas deben transmitir su mensaje, ellas deben ser capaces de comunicarse con sus clientes potenciales. Si ustedes piensan en cuanta atención ponemos colectivamente en este tema de la comunicación social, de la educación política, de la factibilidad técnica y cuales son nuestras opciones, y cuanto va a costar y que me va a pasar en términos del programa de gastos de capital del gobierno local. Si piensan cuanta atención ponemos en educar al público, acerca de esas cosas en comparación con un presupuesto de 175 billones de dólares de la industria de la publicidad, llegamos rápidamente a la conclusión de que necesitamos poner más atención a esto. Y pienso que esta es el área en la cual nosotros como donantes debemos ser capaces de ayudar más. Nosotros no lo hacemos lo suficientemente bien en el Banco Mundial, pero esta es una área nueva donde necesitamos encontrar mejores caminos. La participación es el análogo natural a esta comunicación, producir grupos comunitarios organizados, escuchar que es lo que ellos tienen que decir y ser capaces de restablecer el vínculo físico a través de la participación por decir, "si, escuchamos lo que tu dices, pero esto es lo que te va a costar".

Así, finalmente, qué estrategias debemos apoyar para este nuevo modelo de gobernantes y avanzar?. Ahora estamos operando con poder compartido, con una nueva mentalidad acerca de los roles de los gobiernos locales, y los roles del gobierno central. Nuestros principios organizadores deben estar próximos a las ideas de eficiencia e igualdad en términos de proveer servicios, porque no puedes entregar un servicio caro y esperar ser pagado felizmente por él, por los votantes pagadores de impuestos. Podemos trabajar, nosotros en el Banco Mundial y en el ADB somos muy buenos para imaginar esta correspondencia de relación entre lo que los gobiernos locales pueden suministrar y cómo pueden lograr un buen suministro. Qué debemos dejar al gobierno Central?.

Este tema lo trabajamos por 10 años, por 20 años, podemos seguir trabajando en esta área. En liderazgo, en gestión, tenemos mucho más que lo que hemos obtenido, debemos ayudar a hacer ayuda no-asistencial. Lo mismo es cierto en términos de la burocracia y el personal de los gobiernos municipales. Aquí podemos hacer más en asistencia técnica y entrenamiento así como en participación e información y control ciudadano.

Estas tres ultimas áreas: el área de liderazgo, la burocracia y equipos de profesionales municipales, participación e información y control ciudadano de grupos comunitarios organizados, que son consultados regularmente y retroalimentan las decisiones del gobierno local, con sus opiniones. Son las

tres áreas centrales en las que necesitamos ayudar en el futuro. Con esto concluyo mi presentación. Muchas gracias por su atención.

Intervención de la Señora Martha Guevara Preece, especialista en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo

Quiero agradecer a mi gran amigo y colega del Banco Mundial, Tim Campbell por su excelente exposición, la que de alguna manera permite introducir con mayor facilidad el tema al que me voy a referir: los desafíos que las instituciones de desarrollo deben enfrentar para acompañar a los municipios en su proceso de cambio. El Banco reconoce que un instrumento decisivo de política para abordar la cuestión de la pobreza y la equidad social en la región, es mejorar la eficiencia de los gobiernos locales para responder a las necesidades económicas y sociales y, particularmente, resolver los problemas de pobreza y desigualdad que afectan sus jurisdicciones.

Como es sabido, a lo largo de los 40 años de la existencia del Banco Interamericano de Desarrollo, las condiciones imperantes en la región han cambiado significativamente. Mediante la gradual descentralización de funciones gubernamentales que ha venido ocurriendo en la mayoría de los países, sectores tradicionalmente en manos de los ministerios centrales están pasando a la órbita de las administraciones subnacionales. Esto ha planteado al Banco la necesidad de adecuarse a un nuevo entorno vinculando sus esfuerzos con las estrategias de modernización y fortalecimiento del sector público.

Tradicionalmente, el BID ha operado a través de los gobiernos centrales, sus socios y clientes principales, sin por ello desatender las necesidades locales. Podría decirse, sin embargo, que es a partir de la década de 1970 que el tema local y urbano comenzó a ser objeto de atención dentro de su elenco de operaciones, con el progresivo reconocimiento de la importancia de los gobiernos subnacionales como legítimos porta-voces de las necesidades de inversión en las ciudades. A partir de ese momento es posible reconocer tres modalidades dominantes de intervención del Banco en el sector urbano:

- Programas de Desarrollo Urbano Integrado (1970-1985)
- Programas de Desarrollo Municipal (1985- 1990) (Primera Generación)
- Programas de Desarrollo Municipal (1990) (Segunda Generación)

Programas de Desarrollo Urbano Integrado 1970 - 1985

Mediante el financiamiento de estos programas, el Banco intentó responder a una visión comprehensiva de la problemática de la pobreza urbana enfatizando dos aspectos primordiales: primero, su carácter multidimensional y, segundo, su estrecha vinculación con la marginalidad social y económica, y la segregación espacial. Uno de los fundamentos de esta estrategia fue la necesidad de encontrar respuestas comprehensivas para las demandas cada vez más complejas de las grandes ciudades, convertidas en centros de actividad económica y de servicios.

En consonancia con este enfoque, estos préstamos intentaron balancear las distintas actividades de modo de responder a las necesidades inmediatas de la población de escasos recursos y, al mismo tiempo, garantizar el funcionamiento eficiente y productivo de los centros urbanos. Lo primero se alcanzaría mediante el financiamiento de inversiones en infraestructura y servicios vinculadas a la producción y, por lo tanto, a la promoción de las actividades económicas. Lo segundo, mediante obras destinadas a mejorar el acceso a vivienda, trabajo, salud y educación de los habitantes de barrios marginales. En tanto que los programas se dirigían a grandes aglomeraciones urbanas- aún cuando existieron experiencias dirigidas a ciudades intermedias, como en el caso del Programa de Desarrollo Urbano de Ciudades Intermedias, del Estado de Minas Gerais en Brasil, su propósito fue bastante diferente. Con estas operaciones se buscaba, esencialmente crear polos de desarrollo intermedio para

contrarrestar las fuertes migraciones hacia las áreas metropolitanas- los principales interlocutores del Banco fueron municipalidades cuyo presupuesto les permitía actuar como sub-prestatarios del gobierno central.

Entre los ejemplos representativos de este tipo de intervenciones se cuentan los programas de: Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB), aprobado en 1972; Infraestructura Urbana de la Ciudad de Quito, Ecuador 1973; Desarrollo Urbano de Buenaventura, Colombia 1977; e Infraestructura Urbana Ciudad Bolívar, Colombia 1984.

Independientemente del éxito parcial alcanzado por estas operaciones, especialmente con referencia a su impacto sobre las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos, la mayoría de ellas enfrentaron importantes obstáculos en su implementación. Esto fue el resultado de frecuentes inconsistencias entre el alto nivel de eficiencia requerido por la multiplicidad de acciones propuestas, y la capacidad operativa e institucional del prestatario. Si bien estas dificultades no constituyeron patrimonio exclusivo de estos programas figurando, hasta el presente, entre las áreas más difíciles de resolver en cualquier tipo de intervención, la magnitud y alcance de las operaciones integradas amplió notablemente su impacto.

Consciente de las debilidades que debían superarse en este aspecto el Banco recurrió a actividades de asistencia técnica, incorporadas en los proyectos, y dirigidas a las agencias ejecutoras para asegurar eficacia en la gestión e implementación de estos préstamos. Sin embargo, el escaso énfasis otorgado por este enfoque a asegurar el funcionamiento del sistema institucional en el largo plazo, sumado a la rigidez en la formulación de objetivos y metas -concentrados esencialmente en procedimientos administrativos internos-, generó estructuras incapaces de adaptarse a circunstancias ajenas a la organización misma del municipio.

El reto, para el cual el Banco no estaba preparado en ese momento, era desarrollar una estrategia de intervención que permitiera articular las actividades en consonancia con la capacidad operativa del prestatario. Dicha estrategia debía, al mismo tiempo, facilitar la introducción de acciones de fortalecimiento institucional en forma progresiva, acompañando los procesos de cambio y con miras a la adopción de reformas mayores en el largo plazo.

Programas de Desarrollo Municipal, Primera Generación: 1980 - 1990

En respuesta a estas preocupaciones, en la década de los 1980 el Banco comenzó a incursionar en los programas de desarrollo municipal. Dichos programas tenían dos objetivos primordiales eran: primero, ofrecer líneas de financiamiento para la atención de las demandas locales; y, segundo, introducir disciplina en la inversión pública tanto nacional como local.

A fin de dar cumplimiento al primer objetivo, los préstamos ofrecían dos formas de financiamiento a la inversión municipal: (i) créditos canalizados por el gobierno nacional a través de los fondos de inversión municipal, creados a tal efecto; y (ii) subsidios o donaciones en forma de transferencias mediante los fondos nacionales de desarrollo regional.

El segundo objetivo se alcanzaría mediante requerimientos que aseguraran criterios de asignación orientados a promover un sistema de toma de decisiones en el ámbito local basado en conceptos de eficiencia distributiva. De este modo se esperaba proveer incentivos a los gobiernos subnacionales para utilizar los recursos de inversión en forma eficiente y equitativa.

Una particularidad destacable de estos programas fue la flexibilidad introducida en el proceso de diseño de los proyectos de inversión. A diferencia de otros préstamos, las actividades eran programadas anualmente por las administraciones subnacionales y ejecutadas según cronogramas acordados separadamente con los organismos responsables de la administración de los fondos. De esta manera, se liberaba al prestatario de la responsabilidad de comprometer de manera ex-ante los recursos necesarios para la implementación total del programa.

Dado el alcance nacional de estas operaciones, el principal interlocutor del Banco eran los gobiernos centrales, a cargo de la administración general de los recursos. Por su parte, los municipios y gobiernos regionales actuaban en calidad de subprestatarios y beneficiarios de los créditos administrados a nivel central.

Ejemplos ilustrativos de este tipo de operaciones fueron los dos Créditos de Desarrollo Urbano administrados por el Banco Central Hipotecario de Colombia (1980 y 1985, respectivamente); los Programas de Desarrollo Municipal de Paraguay (1981) y de Costa Rica (1982),administrados por el Instituto de Desarrollo Municipal y el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal, respectivamente; el Programa de Desarrollo Urbano (1982) administrado por el Fondo Fiduciario de Fomento Municipal de México; y los Programa de Inversiones Múltiples de Desarrollo Local (1984) administrados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Chile.

Si bien mediante estos programas se alcanzó notable flexibilidad en el proceso de ejecución, permitiendo atender las necesidades locales a escala nacional, la necesidad de estandarizar y simplificar operativamente la administración de estos fondos obligó a reducir el menú de opciones de inversión sectorial. Como consecuencia, se registraron algunos casos de desajustes entre la prioridades identificadas por los municipios y las actividades susceptibles de financiamiento.

Por otra parte e independientemente de logros importantes, en algunos casos estos programas acentuaron los desequilibrios observados en la distribución territorial de los recursos, excluyendo a un gran número de municipios menores. La escasa capacidad administrativa, técnica y de gestión de estos municipios, restringió sus posibilidades de formular propuestas susceptibles de financiamiento. Si bien gran parte del problema esperaba resolverse mediante acciones de fortalecimiento institucional, en la práctica se presentaron dos restricciones importantes. Por una parte, los fondos destinados para este propósito eran, a menudo, insuficientes. Por otra, el mayor énfasis se mantuvo sobre las exigencias del ciclo del proyecto mediante un enfoque netamente prescriptivo y estandarizado, y dirigido fundamentalmente a las entidades centrales responsables de la supervisión y administración de los programas.

En definitiva, el Banco basó sus intervenciones en el área de capacitación en una concepción muy débil de las necesidades de cambio institucional, con escasa atención a aspectos relacionados con reforma administrativa y fiscal; excesivo énfasis en resultados finales y de corto plazo; y ausencia de un marco de referencia estratégico que permitiera integrar las actividades de fortalecimiento dentro de una visión más dinámica del desarrollo institucional.

Programas de Desarrollo Municipal, Segunda Generación desde 1990

Hacia finales de la década, comenzó a tomar forma dentro del Banco la idea de que el desarrollo municipal abarcaba mucho más que la mera inversión. Esto coincidió con un proceso de transformación iniciado en la mayoría de los países de la región, caracterizado por la descentralización de algunos servicios sociales. Como resultado, los Programas de Desarrollo Municipal comenzaron a integrar, de

manera mucho más sistemática, aspectos relacionados con los procesos de cambio institucional que acompañan la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales.

A manera ilustrativa cabe mencionar las siguientes operaciones: Ecuador, Programa Global de Desarrollo Municipal, bajo la administración del Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE, 1990); Colombia, Programa de Desarrollo Territorial, a cargo del Fondo Financiero de Desarrollo Territorial (FINDETER, 1992); Bolivia, Programa de Desarrollo Urbano y Saneamiento, administrado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR, 1993); y Venezuela, Programa de Inversión social Local, bajo la responsabilidad del Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS, 1994).

Los propósitos primordiales de estas intervenciones pueden resumirse del siguiente modo: (i) apoyar los procesos de descentralización y reformas en la estructura de relaciones inter-gubernamentales; y (ii) crear de modo sistemático capacidad institucional a nivel local. A pesar de todos recursos que han sido canalizados hacia el fortalecimiento institucional a través de la primera generación de proyectos de desarrollo municipal, aquéllos no han sido suficientes para asegurar la eficacia de las instituciones en un proceso de rápida transformación.

A lo anterior debe agregarse el renovado interés en la redefinición de la función del sector público, lo cual transciende los cambios al interior de la administración municipal per-se para incorporar cuestiones de alcance nacional, entre ellas las reformas legislativas que afectan las estructuras de distribución de ingresos y recursos. El objetivo de los gobiernos nacionales de que las administraciones locales asuman una mayor responsabilidad plantea, por lo tanto, la dificultad de buscar la forma de aumentar la capacidad de éstos para suministrar servicios sociales y económicos básicos a sus ciudadanos, sin descuidar el equilibrio fiscal. Consecuentemente, el Banco ha tomado iniciativas para intervenir de manera sistemática y a largo plazo a fin de abordar la problemática de la delegación de funciones fiscales y administrativas a los gobiernos locales.

Dentro de esta nueva estrategia, los préstamos para desarrollo municipal se proponen fortalecer la gestión local no sólo mediante asistencia técnica, sino también de incentivos para promover eficacia en el manejo de las nuevas atribuciones que están pasando gradualmente a la órbita de los gobiernos locales. Por una parte, la asistencia técnica,tradicionalmente focalizada en asegurar el éxito en la ejecución de proyectos se utiliza hoy, además, como un instrumento decisivo para impulsar y acompañar los programas de reforma del sector público, y el fortalecimiento de las instituciones y de sus recursos humanos. Ejemplos destacables en este aspecto han sido el Programa de Desarrollo Urbano y Saneamiento en Bolivia (PRODURSA, 1993), y el Programa de Inversión Social Local en Venezuela (PROVENSOL, 1994).

Por su parte, el Programa de Desarrollo Municipal I (PDM I de Ecuador) ilustra el efecto de este tipo de préstamos sobre la introducción de reformas legales como mecanismo de apoyo a la gestión local. A raíz de esta operación, el gobierno ecuatoriano cambió las leyes referentes a los mecanismos de transferencias, permitiendo así la consolidación de los mismos en torno a una fórmula única de asignación, la cual es administrada por un solo organismo, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC).

Estas formas de acción de fortalecimiento fueron muy incipientes a comienzos de los 1990 y están ahora tomando mucho mayor fuerza dentro del Banco. Por un una parte, se verifica el apoyo sistemático a la gestión interna de los gobiernos municipales, dando énfasis a la administración fiscal y presupuestaria - esencial en el caso de municipios pequeños y pobres. Y por otra, se ha producido un cambio radical en

el enfoque estratégico para el desarrollo institucional. El énfasis es sobre los efectos de largo plazo, en los procesos más que en los resultados inmediatos.

Conclusiones

La primera pregunta que surge es ¿Qué se ha aprendido hasta el momento y hacia dónde se dirigen las acciones futuras del Banco para apoyar el desarrollo de los gobiernos locales? En primer lugar, se sabe que la respuesta no pasa necesariamente, por la asignación de grandes cantidades de recursos. Estos por sí solos no producen resultados inmediatos y a veces ni siquiera producen resultados. Se trata, por consiguiente, no sólo de asegurar una eficiente gestión de las inversiones, sino de considerar cuestiones más amplias vinculadas a procesos como modo de apoyo sistemático a las estrategias de reforma de largo plazo. Por ejemplo, los primeros programas de desarrollo municipal concentraban las acciones de fortalecimiento en las agencias directamente vinculadas a la operación. Si bien este enfoque selectivo ha permitido introducir mejoras en estas instituciones, en general no ha tenido efectos importantes en el resto del sector público. La actuación centrada en organismos y funciones claves debe además insertarse en estrategias que permitan utilizar estas experiencias se incluyan progresivamente en el resto de las instituciones. Una lección importante al respecto es la necesidad de establecer una diferencia entre la asistencia técnica necesaria para garantizar la ejecución de un proyecto, con las acciones de fortalecimiento necesarias para acompañar los procesos de cambio. Si bien son dos cosas absolutamente ligadas, no son la misma.

En lo que se relaciona al ciclo de proyecto, el Banco está concentrando sus mayores esfuerzos en apoyar a los municipios pequeños en la planificación y programación de inversiones. En esto se ha introducido además, un elemento fundamental, la consulta con la sociedad civil considerando posibilidades de forjar nuevas alianzas con organizaciones de la comunidad y con el sector privado. Esta actividad aún se encuentra en una fase experimental. Ejemplos ilustrativos al respecto son los préstamos aprobados en 1996 para proyectos en Brasil, Guatemala, México y Venezuela, en los que el sector privado y organizaciones de la sociedad civil se asocian con el gobierno para mejorar, o suministrar por primera vez, los servicios sociales básicos a comunidades marginales.

Adicionalmente, el Banco ha comenzado a reconocer la importancia de la vinculación entre las metas e instrumentos de inversión y las de desarrollo institucional. En ese sentido, se está condicionando cada vez más los recursos de inversión a avances en metas de desarrollo institucional. Esto se hizo en los primeros proyectos PDM II pero de manera muy limitada. Sin embargo conscientes de las dificultades que enfrentamos con los programas de reforma estructural y sectorial, se está buscando en estos momentos el término medio tratando de amarrar las condicionalidades a estrategias más flexibles en cuanto a la elegibilidad de sectores y recursos. Este último punto abre la opción de considerar en los PDMs opciones que permitan moderar los requerimientos de acceso a recursos de inversión a cambio de compromisos, por parte de las autoridades locales, de avanzar reformas institucionales. Este es un camino que el Banco ha comenzado a incursionar; por ejemplo atando las inversiones a la presentación de planes de saneamiento financiero. Este modelo se está aplicando de forma sistemática al diseño del Programa de Áreas Metropolitanas en Argentina, aprobado en 1997.

En lo que se refiere a las necesidades globales de largo plazo, una pregunta crítica es ¿cómo obtener flexibilidad en el diseño de programas de fortalecimiento institucional? En otras palabras, ¿cómo convertir los mecanismos de intervención institucional en una respuesta a la demanda, al igual que en los proyectos de inversión?

Estos aspectos son cruciales en tanto que los procesos de transformación que observamos en los países de la Región -entre los que se incluyen leyes de descentralización fiscal- al transferir responsabilidades nuevas a los municipios, o al definir para éstos nuevos ámbitos de trabajo, han incentivado una mayor y más sofisticada demanda de capacitación por parte de los gobiernos locales.

Si bien las intervenciones en forma de línea de créditos han representado un importante logro en términos de flexibilidad en el diseño y opciones de inversión, ésta requiere de niveles de eficacia en la gestión, no siempre disponibles. Consecuentemente, el Banco está apoyando, tanto a través de actividades crediticias como de cooperación técnica, iniciativas orientadas a corregir problemas fundamentales que atañen a la gestión financiera global del municipio, incluyendo: los mecanismos y procedimientos de generación y administración de recursos fiscales; la creación de incentivos al desarrollo institucional local; y el fortalecimiento de la capacidad de negociación con los distintos niveles de gobierno, y de formar alianzas con organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado.

Finalmente, es importante destacar que las operaciones más recientes financiadas por el Banco han incorporado, en gran medida, las enseñanzas de experiencias pasadas. Los nuevos planteamientos tratan de apoyar de manera dinámica elementos claves de las estrategias del prestatario referidas a proyectos de reforma de gestión gubernativa, dentro de una perspectiva integral de largo plazo.

Muchas Gracias.

Panel

MODELOS DE EJECUCION

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROGRAMAS

I

PARTICIPANTES

Walter Schuldt Solís Gerente de Operaciones del Banco del Estado de Ecuador, Ejecutivo del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana;

Robson Borchio Gerente del Departamento de Desarrollo del Banco de Minas Gerais, San Pablo, Brasil; Ejecutivo del Programa de Saneamiento Ambiental, Organización y Modernización Municipal SOMMA;

Alberto Bozzolo Coordinador Ejecutivo del Programa de Financiamiento Municipal, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación Argentina; Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas;

José Pirajá Pinheiro Filho Director Ejecutivo del Programa Municipal de la Secretaría de Desarrollo y Acción Regional de Bahía, Brasil;

Julio Ruiz Fernández Jefe División Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal;

Luis Eduardo Marques Halila Analista de Desarrollo Municipal del Programa Paraná Urbano, de Curitiva, Brasil.

MODERADOR

Juan Pablo Valenzuela B. Jefe de la División de Modernización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile.

Intervención del Señor Walter Schuldt

El día de hoy vamos a exponer sobre el Programa de Desarrollo Municipal que el Gobierno ecuatoriano, con el apoyo de los organismos internacionales, viene llevando adelante. Nos referiremos a los antecedentes, objetivos, las características generales del Programa, las fuentes de financiamiento, el destino de los recursos, las condiciones de financiamiento, la elegibilidad de los participantes, la entidades elegibles, la asistencia técnica, la capacitación y el fortalecimiento institucional; y, la situación actual del Programa de Desarrollo Municipal.

Antecedentes

La situación financiera de nuestro país en la década de los años 80', acusaba un déficit fiscal y una alta inflación, teníamos un problema bastante serio; la baja en los precios del petróleo, las altas tasas de la deuda externa y también, una restricción de los créditos internacionales. Esta situación financiera del país determinó la disminución de las transferencias de los recursos que debía hacer el gobierno central a las municipalidades, ocasionando problemas bastante serios en las municipalidades, sumado a esto, el hecho de la deficiencia administrativa y financiera de los municipios.

También debemos hacer notar el hecho muy sustantivo de que la población urbana, allá por el año 50' representaba en nuestro país el 28.5% y al año 89, es decir, en 39 años prácticamente se duplica, llegando la población urbana al orden de un 56%, lo que ocasionaba serios problemas en cuanto a la infraestructura en los diferentes cantones. Bajo esta situación el gobierno decide dar un apoyo sustantivo a los municipios, estableciendo un nuevo marco de desarrollo para las municipalidades, dentro de este esquema se plantea dar una reforma legal, administrativa, financiera e institucional en los municipios.
En esta circunstancia el Gobierno ecuatoriano. decide plantear a los organismos internacionales - al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial - los créditos correspondientes que le permitan llevar adelante un Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana (PDM), designando como ente ejecutor en nuestro país, al Banco del Estado, cuya creación se había dado en el año de 1989. Este Programa y los convenios respectivos de crédito se suscriben el 15 de febrero de l991.

Objetivos que plantea el desarrollo del PDM1

Había indicado ya, que el Banco del Estado era el ejecutor de este Programa y nosotros queríamos apoyar el esfuerzo del gobierno para establecer este nuevo marco de desarrollo de los municipios. Pensábamos darle un fortalecimiento a las entidades gubernamentales, a las entidades municipales, con el propósito de reducir la dependencia del gobierno central. De esta forma también pensábamos aliviar el déficit de los servicios públicos, mejorando la infraestructura necesaria.

Características generales del Programa

El financiamiento del Programa se establece fundamentalmente en los términos de apoyo de los dos organismos internacionales, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. En base a la legislación ecuatoriana, se establece la contraparte nacional, a través del Fondo de Desarrollo Seccional que lo establece el Congreso, mediante iniciativa del gobierno nacional.

El Fondo de Desarrollo Seccional, se establece en base al 2% de los ingresos de corrientes netos del presupuesto general del Estado. De este 100%, se distribuye un 20% para los Consejos Provinciales; un 5% para la Cuenta de Reserva de Emergencia y un 75% para los municipios. Es decir un 80% de apoyo a los municipios.

Por su parte, el 75% asignado a los municipios, se distribuye de la siguiente manera: para los

municipios un 60%, en base a la distribución por población, necesidades básicas insatisfechas, grado de evolución y eficiencia; y, el 40% restante, que constituye el Fondo de Inversiones Municipales (FIM), es asignado a subsidios y/o crédito (contraparte nacional).

Fundamentalmente estos recursos han estado destinados a las municipalidades, a las empresas municipales y a los organismos de desarrollo regional. Posteriormente se incorpora el Programa de Desarrollo Rural (PDR), a través de los Consejos Provinciales.

Origen de los recursos financieros

Los dos organismos internacionales; el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, cada uno de ellos acude con un financiamiento de 104 millones de dólares. La contraparte nacional, originada por el Fondo de Desarrollo Seccional, con 88 millones; la GTZ, organismo de apoyo de la Corporación Alemana, con 4 millones de dólares; dando un total de 300 millones de dólares que es el Proyecto de Desarrollo Municipal.

Destino de los recursos financieros

Como objetivo fundamental, la contratación de los estudios de proyectos para realizarse y la inversión en obra; la fiscalización; auditoría y la asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional de las municipalidades.

Obras y finalidad del financiamiento

El PDM, financia proyectos para los sectores fundamentales de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, desechos sólidos, vías urbanas, terminales de transporte, mejoramiento de barrios, mercados, cementerios, parques y viveros, catastros. Estos eran los objetivos fundamentales del Programa.

Fundamentalmente, el componente mayor de los 300 millones de dólares estaban destinados a financiar la ejecución de estas obras en los sectores mencionados y la construcción de obras rehabilitación y mejoramiento de obras. Posteriormente con el PDR, los recursos se destinan a obras básicas de saneamiento rural, a través de los Consejos Provinciales.

Condiciones de financiamiento

Se establecen de común acuerdo con los dos organismos internacionales - el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial -. A través del Fondo de Desarrollo Seccional, se determina muy claramente los subsidios que tendrían que acudirse para atender aquellas municipalidades que con sus propios recursos no podrían acceder a este tipo de créditos. Estos recursos provienen de la contraparte nacional (ya identificada como el Fondo de Inversión Municipal).

Estructura y mecanismos de financiamiento

Los plazos de amortización para los créditos financiados con el PDM van desde los 20 años para los proyectos de agua potable y alcantarillado, fundamentalmente; para vías urbanas, terminales de transportes, mercados 15 años; para recolección y eliminación de desechos sólidos hasta 10 años; cementerios 5 años. Los plazos de gracia no excederán a un semestre después del último desembolso programado.

La tasa de interés vigente actualmente, se la ha establecido en función de los pasivos con costo. Es importante señalar los impactos que por el mecanismo establecido para el cálculo de los intereses (ajustes graduales hasta llegar a la tasa de mercado) originó muchas distorsiones en los créditos asignados a las diferentes municipalidades. Hemos traído aquí tres claros ejemplos en los cuales se puede apreciar los intereses que se han capitalizado y cómo se ha elevado la deuda substancialmente de estas entidades municipales que accedieron a los créditos, originando serios problemas.

Por ejemplo un crédito, el 21311: desembolsado 25.281 millones de sucres; un plazo de gracia de dos años tres meses;

intereses capitalizados de 21.543 millones de sucres; un capital adeudado sumado sería 46.824 millones de sucres, teniendo un incremento del 85.21%. Otro proyecto, el agua potable de Ibarra: desembolsado 2.731 millones de sucres; intereses capitalizados, en el orden 3.498 millones de sucres y un total adeudado de 6. 229 millones de sucres, teniendo un incremento del 128%. Otro proyecto, las vías en Pelileo, desembolsado l.793 millones de sucres; intereses capitalizados 836 millones de sucres y un incremento en el orden de 46.63%.

Este es un problema muy serio que originó que las municipalidades no puedan cumplir con los compromisos adquiridos con el Banco del Estado. Por esta razón, esta Administración que viene desde el mes de marzo del año anterior, le dio un enfoque muy puntual para tratar de resolver esta distorsión que se producía con los créditos.

Subsidios

Como subsidios tenemos: el incentivo al ahorro corriente, por externalidades, por tarifa social y al tratamiento de proyectos para alcantarillado sanitario. Es importante recalcar en el caso del subsidio por tarifa social, que este se dirige a aquellos proyectos que están extendidos a sectores para los cuales definitivamente la población no puede cubrir los costos de la atención de estos servicios.

Mecanismo para elegibilidad de los participantes de créditos PDM

Se los eligió en función de una cuenta corriente balanceada; de la capacidad financiera de los municipios para cubrir la deuda; de la capacidad técnica administrativa y financiera para la ejecución de los proyectos y determinando el esfuerzo que las municipalidades presentaban para recuperar la inversión de los proyectos a financiarse.

Entidades elegibles

Habíamos mencionado que, fundamentalmente el proyecto estaba dirigido a los municipios, a las empresas municipales y a los organismos de desarrollo regional, y como había mencionado también, posteriormente son elegibles los Consejos Provinciales con el Programa de Desarrollo Rural (PDR).

Asistencia Técnica-Fortalecimiento Municipal

En la asistencia técnica se involucran varias instituciones, que actúan coordinadamente en la ejecución del Programa, entre ellas están la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SENDA), la Sociedad de Cooperación Alemana (GTZ).

Esta asistencia técnica, se orienta al fortalecimiento municipal, la capacitación y al desarrollo institucional. El subcomponente de asistencia técnica, lo desarrolló la GTZ en dos ámbitos: a las entidades que habían formulado la solicitud y no resultaban elegibles y a las entidades elegibles que eran objeto de este financiamiento. A través de esta asistencia técnica identificábamos proyectos y en base a esa identificación, se daba el apoyo necesario para la formulación del planteamiento necesario, priorizando las necesidades se elaboraba el perfil de los proyectos y se presentaba a consideración del Banco del Estado que era el organismo que calificaba la solicitud de crédito.

La situación actual del Programa de Desarrollo Municipal

A agosto de 1997, por componentes encontramos que de los 271.10 millones de dólares asignados a línea de crédito, se han comprometido 252.37 millones de dólares, en desarrollo institucional se ha asignado 27.86 millones de dólares y están comprometidos 21.35; en inspección y vigilancia, asignado 1.04 millones de dólares y comprometido su totalidad. Del total asignado al PDM (300

millones de dólares), hasta la fecha de referencia, se ha comprometido 274.6 millones de dólares, con un porcentaje equivalente al 91.59 %.

Por fuentes de financiamiento, encontramos que del Banco Interamericano de Desarrollo, se ha comprometido 95.71 millones de dólares que representa el 92.03%; del Banco Mundial, comprometidos 96.9 que representa el 93%; de la GTZ comprometidos totalmente los cuatro millones de dólares y del Fondo de Inversión Municipal tenemos comprometidos el 88%.

Respecto a los valores desembolsados hasta el 31 de agosto, en el caso de la línea de crédito estamos en el orden del 65%; para Desarrollo Institucional el 70%, y para inspección y seguimiento de las obras el 47.12%.

Vamos a mencionar brevemente los problemas en la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal. Las exigencias que se establecen, diríamos que fueron, realmente, sin considerar las condiciones reales en las cuales que los municipios se desenvolvían y que no podían cumplir a cabalidad todas las exigencias establecidas en este convenio internacional; además de que había una falta de preparación del personal tanto de los organismos seccionales como también, debemos reconocer del Banco del Estado, que era la institución ejecutora del proyecto y que tampoco estuvo preparada a cabalidad para ejecutar esta obra.

En nuestro país, dos organismos de control, la Procuraduría y la Contraloría General del Estado, por el gran volumen de obra que se presentaba, no pudieron atenderlos con la celeridad del caso y dar sus informes correspondientes, presentándose, como indicaba, varios problemas, en el cumplimiento de los plazos para la contratación de las obras.

Problemas durante la ejecución de las obras por la falta de capacidad y de gestión de los constructores, de la fiscalización y prestatarias; desactualización de estudios en el momento de contratar la obra; incumplimiento de los contratistas; dificultad de la entidad prestataria para cubrir desfinanciamientos; incumplimiento de las entidades prestataria de las condicionantes de crédito.

Mencionaba también los problemas internos de nuestra Institución, una falta de información oportuna; en el país tenemos sectorizados los trabajos que tiene que cumplir el Banco del Estado en tres regionales: Quito, Guayaquil y Cuenca, las mismas que cubren todo el espectro de los municipios del país.

Todos estos problemas originaron que la nueva Administración del Banco del Estado trate de acometerlos, para darles una solución. La nueva Administración del BEDE, que viene desde el mes de marzo de este año, trata de dar otro marco general para que estos proyectos que estaban quedados, que no habían merecido la atención correspondiente, sean tratados de una manera diferente. El Banco del Estado implementó una reestructuración organizacional y operativa con la cual dar una atención prioritaria a los municipios que más requerían la asistencia de nuestra institución. Es decir, los proyectos atendidos por el Programa de Desarrollo Municipal, básicamente se habían concentrado en las ciudades principales de nuestro país: Quito, Guayaquil y adicionalmente, las capitales de provincia, porque así fue el enfoque que se dio, orientándose los recursos fundamentalmente a las ciudades con una población mayor a los cien mil habitantes. Nosotros hemos creído necesario darle un enfoque que nos permita actuar y atender a los municipios más pequeños, aquellos que no tienen esa capacidad de gestión necesaria para ayudarles a formular sus programas y sus proyectos. En ese plan, reasumimos las funciones de asistencia técnica para darle un seguimiento a todos estos proyectos.

En nuestro país tenemos 210 municipios. Estos municipios no habían sido atendidos adecuadamente por este Programa de Desarrollo Municipal, como mencionaba, y su

atención prioritariamente se centró en los municipios grandes.

Actualmente estamos preparando el segundo Programa de Desarrollo Municipal (PDM2). Aspiramos a que estos convenios de créditos puedan ser suscritos el próximo año, en el mes de mayo, seguramente; que permitan tener otro marco conceptual del Programa para dar una mayor atención a aquellos municipios que, precisamente, no cuentan con los estudios necesarios. En este marco, el Programa de Desarrollo Municipal N°1, acusó otra falencia, debido a que los municipios no estaban preparados para presentar sus proyectos con los cuales acceder a los créditos, originó una situación muy compleja y determinó que después de dos años de haber firmado los convenios de crédito (en el año 1991), se comenzara a realizar los primeros desembolsos de atención a los municipios.

Este es el marco general que me he permitido exponer en el día de hoy, de la manera cómo se ha desarrollado el Programa de Desarrollo Municipal N°1. Creemos nosotros que este Programa, de acuerdo al marco que se dio, ha cumplido sus objetivos, ha permitido mejorar las condiciones de vida de nuestra población, pero, indudablemente, ha estado concentrado en las grandes ciudades de nuestro país. Creemos que el Programa de Desarrollo Municipal N°2 que estamos preparando, se lo debe dar con otra visión y más bien, buscar que los municipios más pequeños, aquellos que tienen una menor capacidad de gestión, puedan acceder a estos créditos. Consideramos que las condiciones financieras que se establecieron para estos créditos, fueron condiciones bastante fuertes, diría yo, apartadas de la realidad de nuestro país, lo cual originó, en cierto momento, que los municipios no puedan cumplir con sus compromisos de deuda. Esto ha ocasionado que el Banco del Estado estudie a fondo este problema a fin de tratar que las condiciones financieras(tasa de interés y su capitalización) sean revisadas de tal forma que no afecte la economía de los municipios.

Creemos que el Programa de Desarrollo Municipal N°1 que ha contado con el financiamiento de los dos organismos internacionales - el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo - ha cumplido sus objetivos. Este Programa se va a concluir en el mes de junio del próximo año para el Banco Mundial y en el mes de septiembre para el BID. Se ha conversado con los organismos internacionales para que el Programa de Desarrollo Municipal N°2 tenga una continuidad en forma inmediata y dirija su atención a aquellos municipios más pequeños que no han sido incorporados en el Programa de Desarrollo Municipal N°1. Estamos presentes la Delegación del Ecuador para contestar las inquietudes, que tengan ustedes, respecto al Programa de Desarrollo Municipal N°1.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Robson Napier Borchio

Buenos días, señoras y señores. Antes de referirnos al programa SOMMA, Saneamiento Ambiental, Organización y Modernización de los Municipios del Estado de Minas Gerais, vamos a dar algunos antecedentes sobre el Estado de Minas Gerais, donde este programa se lleva a cabo.

Minas Gerais posee características muy similares a las de Brasil, con regiones pobres y ricas, con un área de cerca de 580 mil kilómetros cuadrados (7% de Brasil), una población de 16,5 millones de habitantes y el 75% de ellos reside en regiones urbanas. Su producto interno bruto es de aproximadamente US$ 50 millones con un ingreso per cápita promedio de US$ 2,900 distribuido de manera irregular, con regiones con ingreso per cápita de US$ 4,500 y otras con US$ 800.

El Estado posee también un número muy grande de municipios (853) que potencialmente son los clientes del SOMMA, lo que nos da una buena idea de su dimensión.

El programa tiene dos componentes: la base es el componente de Desarrollo Institucional (DI) y el componente relativo a la mejoría de la calidad sanitaria y ambiental representado por las obras de saneamiento que consumen cerca del 90% de los recursos del programa.

El volumen total de recursos que el programa compromete es del orden de US$ 330 millones, de los cuales US$ 150 millones financiados por el BID, US$ 85 millones de contrapartida del Estado y US$ 95 millones de los beneficiarios finales, o sea, básicamente los Municipios y la Compañía de Saneamiento del Estado, COPASA. Es importante manifestar que como la mayoría de los programas de desarrollo municipal financiados por el BID, la parte del financiamiento del BID y la contrapartida del Estado forman un fondo que puede auto capitalizarse para financiamiento de nuevos proyectos que, estimamos, podrá hacer factibles en los próximos 20 años inversiones del orden de US$ 3 mil millones.

El programa es administrado por el Banco de Desarrollo de Minas Gerais S.A., BDMG, un banco de propiedad del Estado, que tiene un patrimonio neto de US$ 120 millones, activos de US$ 2 mil millones, 390 empleados y utilidades netas de 16% sobre el patrimonio neto. La gestión directa del programa cuenta con un equipo de cerca de 40 funcionarios, de los cuales 26 son de nivel superior. También cuenta con la asesoría de diversas instituciones, entre ellas el Instituto Brasileño de Administración Municipal, IBAM, en el área de desarrollo institucional, la Fundación Estadual de Medio Ambiente, la empresa de Energía Eléctrica del Estado, CEMIG, en el área de iluminación pública, la Compañía de Saneamiento Estadual en el área de saneamiento y los consultores independientes que prestan sus servicios directamente a los municipios. El programa posee una coordinación general que está presidida por el Secretario de Planificación y de la cual forman parte el Secretario de Hacienda del Estado, el Secretario de Asuntos Municipales, el Secretario de Obras, el Banco de Desarrollo y un representante del municipio.

A continuación, presentamos el camino que los municipios tienen que seguir para la obtención de apoyo para sus proyectos. En primer lugar, se presentan las limitaciones legales que existen en Brasil para endeudamiento público. Esas leyes son muy severas con relación al endeudamiento público y han ocasionado muchas dificultades para la conducción del programa, en virtud de la precaria situación de las finanzas de los municipios, lo que por otro lado fomenta una acción más intensa en el perfeccionamiento institucional de esos municipios. La ley les permite un endeudamiento máximo de 27% de los ingresos netos y siempre que demuestren capacidad de pago para efectuar la amortización de los financiamientos. Además, el municipio está obligado a comprobar que aplicó como mínimo el 25% de sus ingresos en Educación, como máximo el 60% de los ingresos en planillas de salarios del personal y como máximo un 5% en remuneración de los concejales que componen el legislativo municipal. Deben comprobar regularidad en los pagos de leyes laborales y de previsión.

Las exigencias del BID en las tasas de retorno también han ocasionado dificultades a los municipios más pobres para obtener apoyo del programa con relación a los financiamientos para obras de infraestructura y saneamiento.

¿Cuál es la dinámica del Programa?

Para la actuación en el área de DI, que es el núcleo del Programa, hicimos una división del mercado que involucra a 853 municipios, de la siguiente forma:

1 Municipios con menos de 40.000 habitantes (784);
2 Municipios con más de 40.000 habitantes (69).

Para los municipios con menos de 40.000 habitantes se elaboraron manuales en el área de Gestión Municipal con los temas:

- Organización Administrativa
- Administración de Recursos Humanos
- Presupuesto y Contabilidad
- Sistema Tributario Municipal
- Instrumentos Operacionales para la Gestión Tributaria.

A partir de ello, serán dictados cursos de capacitación para dos funcionarios de cada municipio con el objetivo de entrenarlos en la utilización de dichos manuales y fomentar su divulgación en sus municipios. Fueron capacitados 400 funcionarios en 1997 y cerca de 1200, serán capacitados en 1998.

En los municipios con más de 40.000 habitantes se realizarán diagnósticos específicos y un Plan de Acción Estratégica en el que serán definidas las áreas que deberán ser institucionalmente perfeccionadas, con énfasis hacia las áreas de Planificación y Tributaria.

También se ha dado inicio a un Programa Piloto para estos municipios que incluye la realización de reuniones en sus propias regiones para la elaboración de sus códigos tributarios en 1997, para que puedan entrar en vigor en 1998, fecha en que deberán ser estructuradas las áreas tributarias de aquellos municipios para la implementación de los nuevos códigos tributarios.
Asimismo, se están seleccionando municipios para la realización de estudios con miras a definir alternativas para la prestación de servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y recolección de basura.

Estos esfuerzos tienen por finalidad mejorar la calidad de los servicios prestados y la ampliación de la capacidad de inversión de los municipios a través de la racionalización de gastos y ejercicio pleno de la capacidad tributaria, haciendo posible la viabilidad de las inversiones que serán realizadas en obras de infraestructura y saneamiento.

A continuación, presentamos la trayectoria operacional del programa durante los cuatro primeros años de su implementación y podemos observar los principales eventos que influyeron negativa o positivamente en su curso:

Firma del contrato	Octubre/93
Plan Real	Julio/94
Cambio de Gobierno Estadual	Enero/95
BID, Amenaza cancelar contrato	Octubre/95
Falta Contrapartida del Estado/Renegociación con el BID para aumento contrapartida	Junio/96
Cambio de los Alcaldes municipales	Enero/97
Regularización de los Pagos	Marzo/97
Relanzamiento del Programa/Seminarios	Septiembre/97

Para terminar esta intervención, presentamos el flujo de pagos (montos acumulados)

Octubre/95	US$ 3 millones
Diciembre/95	US$ 9 millones
Junio/96	US$ 21 millones
Diciembre/96	US$ 34 millones
Junio/97	US$ 80 millones
Septiembre/97	US$ 90 millones.

Intervención del Señor Alberto Bozzolo

Aprovechemos para hacer tres cosas que me parecen importantes.
La primera es hacer un agradecimiento a las autoridades chilenas del Ministerio del Interior que nos invitaron a compartir con ustedes esta experiencia, al Banco Mundial que ayudó a las autoridades chilenas que esto fuera posible, así como al BID que los acompaña porque está involucrado también en las experiencias que emprendemos en nuestros países.

La segunda es una explicación respecto de que la Argentina es un país Federal que tiene 23 Provincias además de un gobierno nacional y que el Programa está dirigido a los casi dos mil municipios que posee, organizados en 23 provincias. En base a estos tres niveles jurisdiccionales, hemos organizado la ejecución de un Programa como forma de llegar desde el nivel nacional de gobierno hasta los gobiernos municipales con apoyo financiero externo. Por ello, hemos traído una representación integrada por los tres niveles de gobierno.

Por último, quería hacer una pequeña advertencia. Lo que vamos a presentar, es, muy sintéticamente, las características del Programa de Financiamiento de Municipios que en la Argentina se está llevando a cabo con apoyo financiero de los dos Bancos; del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, pero vamos a tratar de plantear algunas preocupaciones de ejecución que tenemos, algunas dificultades vinculadas a nuestra organización institucional y tradiciones administrativas perversas pero difíciles de modificar. Se trata de encontrar mecanismos de ejecución más eficaces, más rápidos y que, en definitiva, permitan al Programa apoyar la misión de los municipios en favor de los ciudadanos, de una manera más eficaz y eficiente. Creo que todos estamos preocupados en ese sentido.

Cuando escuchábamos a la señora Preece que por el Banco Interamericano de Desarrollo relataba la experiencia institucional que ellos tienen, llamaba a tener un enfoque "autocrítico", no con el ánimo de autoflagelarse, sino más bien, con el ánimo de encontrar soluciones mejores y prácticas adecuadas.

Cuando conversamos con las personas que atienden el Proyecto por parte del Banco Mundial -y nosotros tenemos al task manager de nuestro proyecto presente aquí- discutimos tratando de encontrar mejores maneras de hacer las cosas. Esto supone también una posición abierta a la críticas para analizar lo que estamos haciendo y encontrar nuevos procedimientos. Muchas veces nos peleamos pero, como los matrimonios, nos peleamos porque nos queremos y nos queremos porque nos peleamos y en el fondo esto es bueno a condición que encontremos objetivos comunes y un camino compartido que recorrer para la asociación que hemos establecido.

Hechos los agradecimientos, las explicaciones y las advertencias, vamos a presentar el Programa.

Estamos trabajando hace diez años en el Financiamiento de Municipios. Antes, el país no había encarado tan claramente un proceso de descentralización. En los últimos años esa dirección es más clara y se empalma con un esfuerzo de reforma del Estado, en el marco de la modernización que necesariamente nuestros países enfrentan. Parece ser este un momento, entonces, en el que la reforma es indiscutible y después de algunos esfuerzos nacional y de los Estados intermedios -en nuestro caso Provincias- la gente está prestando atención a la necesidad de reformar los Estados municipales.

¿Cuáles son las ideas centrales que hemos estado siguiendo?. En el nivel de los gobiernos locales, los esfuerzos de transformación del Estado tienen que concentrarse en dos cuestiones fundamentales. La primera es prestar más y mejores servicios a la comunidad y, para eso la segunda es: tener sistemas de

financiamiento genuinos, previsibles, automáticos, que supongan subsidios cuando verdaderamente la sociedad decide que hay algo que merece ser subsidiado y encuentra los sistemas de financiamiento genuinos para esos subsidios. Es decir, el desafío hay que concentrarlo en esa dirección: más y mejores servicios acompañados de buenos sistemas de financiamiento.

Hemos tratado aquí de ejemplificar en qué consisten estos esfuerzos; en cuanto a los servicios y qué habría que hacer para solucionar la situación financiera de los municipios para poder cumplir esta misión.

Respecto de los servicios a la comunidad prestados por los municipios, creemos que hay tres cuestiones principales: la organización del gobierno local, la capacitación de sus recursos humanos y las tecnologías con las que se prestan los servicios. Estos son los tres aspectos que, nos parece, merecen nuestra mayor preocupación como prerequisito del proceso de descentralización en que los gobiernos mayores delegan, transfieren, traspasan responsabilidades a los gobiernos locales, poniendo en juego la calidad de los servicios frente a las limitadas capacidades institucionales de los municipios.

En estos diez años hemos hecho algunos esfuerzos en esta dirección.

Hicimos un primer Programa de Financiamiento de Municipios con apoyo del Banco Mundial, en cinco provincias, como experiencia piloto. Esto involucraba un objetivo de unos setecientos municipios, de los cuales, la mitad de ellos participó del Programa a lo largo de los seis años de ejecución del mismo. Tuvimos una buena experiencia, desde el punto de vista institucional. Este piloto nos permitió conocer más a fondo los problemas que teníamos al interior de nuestras instituciones y representó una buena experiencia para el Banco Mundial. El Banco estaba más acostumbrado a trabajar con el gobierno nacional que con los gobiernos subnacionales. Entonces fue primer programa que permitió probar los mecanismos que estábamos utilizando, ver si eran aptos para nuestras instituciones.

Asimismo, se procuró generar una suerte de "marca" al interior del país; es decir, estamos tratando de imponer una manera de evaluar las inversiones en servicios urbanos y prever su futura operación y mantenimiento a la vez que asegurar la recuperación de la misma. Así, el Programa no es solo una solución financiera, sino también la incorporación a un proceso distinto de decidir las inversiones.

Después de este período, estamos iniciando el Programa de Desarrollo Municipal, segunda etapa, en la que decidimos cubrir todas las Provincias del país - dije que son 23 - y el Banco Interamericano de Desarrollo se incorporó a la organización aportando también financiamiento. Entonces hemos encontrado esta solución de financiamiento con estas cifras de aporte de los Bancos (U$S 210 millones cada uno) , 63 millones de dólares que aporta la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, que en realidad es producto de recupero de operaciones anteriores; tratando de empezar a dar la primera vuelta de lo que recuperamos de un período de inversión, queremos reinvertirlo en la misma dirección y, como no financiamos, salvo en algunos casos, la totalidad de las inversiones los municipios aportarán contrapartida por 117 millones de dólares.

Así, se prevé una inversión total de U$S 600 millones en siete años en algo más de la mitad de los 2000 municipios argentinos.

El Municipal I, invirtió unos 200 millones de dólares en cinco Provincias, que tenían 700 municipios así que eran Provincias bastante grandes. Tuvimos que buscar una distribución de recursos entre Provincias. En términos generales esto es importante en programas globales que cubren una jurisdicción como la municipal debe encontrarse una manera de asignar recursos, a partir de la estimación de la demanda que puede esperarse de los municipios. A los efectos de hacer esta

estimación, todos los indicadores son malos, todos cometen alguna injusticia. Y si se decide consultar a las autoridades locales, todos creen que van a gastar más de lo que después gastan.

Debe tenerse en cuenta que nos vamos a equivocar en los indicadores de distribución de fondos. Entonces, debemos encontrar una manera en que asignemos lo menos mal posible, con algún mecanismo de corrección pactado desde el comienzo de la ejecución del Programa. En Argentina hemos establecido un indicador que es el que se usa para la distribución de impuestos. En la Argentina, al igual que en el Ecuador, los impuestos se cobran en una jurisdicción y se distribuyen por indicadores en las jurisdicciones menores, lo hace la Nación con las Provincias como cada Provincia con sus municipios.

Luego, establecimos un mecanismo de reasignación "entre provincias" de los recursos asignados originalmente: en la medida en que una Provincia demuestra que es capaz de utilizar los fondos, se le asignan más fondos; por el contrario, en la medida en que una Provincia demuestra dificultades para colocarlos, se le retiran los fondos a favor de otras.

Estamos financiando inversión en infraestructura urbana, equipamiento municipal, nos referimos a equipos móviles que sirven para la prestación de servicios municipales y consultoría para mejorar la capacidad de gestión de los municipios.

En general, estamos invitando a las autoridades municipales a hacer una reflexión autocrítica de cómo se recuperan las inversiones; la tradición es que las inversiones no se recuperan, son algo que el Estado hace, los ciudadanos consumen y no se establece con claridad a quién favorecen, quién las debe pagar y si la cuenta finalmente cierra. Este es un cambio estructural importante y estamos procurando la modernización de la gestión a nivel municipal.

Estamos trabajando en el componente de inversiones con obras y equipos y, en el componente Desarrollo Institucional, con los sistemas de financiamiento de los gobiernos municipales, la necesidad de prestar servicios con la organización que tienen, que debe ser mejorada y los recursos humanos que tienen que deben ser capacitados.

Todos los municipios pueden tomar Desarrollo Institucional. Como requerimientos de acceso para que tomen inversiones, les pedimos algún equilibrio presupuestario y hemos puesto límites de endeudamiento. Las condiciones financieras del Programa es al 10% de tasa de interés anual sobre saldos, hasta quince años como período de amortización, un período de gracia y nosotros prestamos en dólares, suponiendo que esto es asumir algún riesgo cambiario al interior de las jurisdicciones.

Aquí vienen algunas transparencias para plantear algunas dudas respecto de lo que nos debe preocupar en la ejecución de estos Programas, vistos siempre como una herramienta importante de la descentralización y el desarrollo institucional de los municipios.

Lo que vamos a ver aquí son siete cosas que nos parecen importantes: (i) las actividades elegibles, (ii) las condiciones de acceso requeridas a los municipios, (iii) el modelo de ejecución que utiliza el Programa, (iv) los métodos de gestión de cada proyecto dentro del Programa, (v) ¿Cómo trabajamos con el Banco? (Lo estamos haciendo de la mejor manera?); (vi) los esfuerzos de preinversión o preparación de proyectos y (vii) la consultoría como palanca de fuerza del proceso de elaboración de proyectos y de asistencia institucional a los municipios, que nos parece un tema interesante que en algún momento se discuta.

En materia de actividades elegibles: manejar bien los componentes de Inversión y Desarrollo Institucional. Los municipios quieren inversión, nosotros creemos que tienen que hacer un mayor esfuerzo de Desarrollo Institucional y ahí

hay una tarea de convicción difícil de llevar adelante; hay una discusión fuerte respecto de si desde los gobiernos mayores debe orientarse las inversiones o debe dejarse libre decisión a que usen los recursos en lo que crean necesario.

Hay algunos problemas que nos preocupan, respecto de si los municipios deben hacer las cosas por cuenta propia (nosotros denominamos trabajos por administración) o deben contratar a privados; si los municipios debe llevar adelante actividades productivas o no. Es una discusión que en nuestro país viene llevándose adelante y en los municipios también, en el marco de una discusión más amplia respecto del rol de Estado. Esta discusión se reproduce a nivel municipal y debe ser tratada también al interior de estos Programas.

Condiciones de acceso. En algunos casos aplicamos recetas trasladadas de otras experiencias de los bancos que no siempre son adaptables. Así, establecemos condiciones de acceso que, en principio parecen objetivas, pero que después son difíciles de cumplir por parte de los municipios, esto puede trabar la ejecución de un Programa y lo puede aparecer como fracasado cuando no lo merecía. Algo dijo el representante del Ecuador en este sentido y creo que en la etapa de diseño es donde uno tiene que ajustar la inteligencia como para no equivocarse. En ese sentido, siempre son convenientes mecanismos ágiles de rediseño y corrección del diseño.

En cuanto a los modelos de ejecución, tenemos organizaciones institucionales diferentes en nuestros países: países unitarios, países federales, países más federales que otros, pero nos da la impresión que es un tema importante. Me refiero a cuál es la lógica del modelo de ejecución que utilizamos. Llegar con financiamiento externo a los gobiernos municipales supone hacer participar a las jurisdicciones mayores e intermedias y esto también supone una estructura de ejecución un poco pesada, difícil de llegar a acuerdos rápidos, cara porque hay que montar oficinas en los niveles jurisdiccionales intermedios de gobierno y esto es un tema importante que no está totalmente discutido. Por último, establecer rutinas dentro de estos mecanismos de ejecución, es difícil. Hay que tratar de conversar con los Bancos mejores maneras de ejecución. Vale la peno dedicar algo de tiempo a este asunto al momento de diseñar un Programa nuevo antes que replicar modelos de ejecución no aptos.

En cuanto a los métodos de gestión de proyectos tengo la impresión que las metodologías de evaluación de proyectos, cuando hablamos de proyectos municipales en Programas de Financiamiento a municipios, tienen que ser revisadas con sentido de realidad y eso nos obliga a ser autocríticos. En principio, creo que la necesidad básica es simplificarlas; segundo, estandarizarlas, de manera de trabajar en forma paramétrica, estándar, prototípica y no tener que hacer diseños metodológicos sofisticados para proyectos chiquitos como son los municipales. Un Programa Municipal se caracteriza por financiar muchos pequeños proyectos más que pocos grandes proyectos. Debe tenerse en cuenta que de no ser así, los municipios se desalientan y estamos perdiendo el objetivo más trascendente que es, incorporar a los municipios a un proceso de decisión de las inversiones que sea cada vez más inteligente, cada vez mejor. Pero esto es una tarea de seducción contra la que a veces conspiran ciertas normas de acceso rígidas y ciertas metodologías complejas entonces, estamos perdiendo el objetivo principal. En ese sentido yo creo que nosotros tenemos algunas rigideces. Nuestros países, nuestras organizaciones y el Banco tienen algunas rigideces en su propia organización y muchas veces transpiramos juntos, los ejecutores de Programas en los países, con los responsables de los proyectos en los Bancos para superar estas dificultades.

Tenemos que reconocer que hay rigideces institucionales de los dos lados sobre las que hay que trabajar. Algún intendente me preguntó

si estos Programas los diseñaba Kafka, por que ganó el escritor como buen analista de las "burocracias infinitas". Si esto existe, si algún intendente nos ve así, nosotros tenemos que reconocerlo y trabajar para que deje de ser así. Aunque sea una exageración literaria, aunque sea una falta de respeto que o lo ponga en esa transparencia, es necesario que nos preguntemos por qué nos dijeron eso cuando nosotros lo que queríamos era seducir. Así que me parece que es un punto interesante. Y también alguna expresión puede llamar la atención, ese es el objetivo que busco. "Procedimientos licitatorios", "no objeciones", "informes de seguimiento", "auditorías financieras", auditorías de gestión", es algo que nos representa muchas veces, tanto a la gente en el Banco, como a nosotros. Y, si es así, hay que trabajar sobre esas cosas, tal vez encontrando un equilibrio entre la calidad que buscamos y hacer las cosas, porque: "cosas de mucha calidad que no se hacen, no sirven".

Un último tema referido a los modelos de ejecución es el de la tendencia de provincias y municipios a solicitar "préstamos directos de los Bancos". Algunas declaraciones de autoridades de los Bancos parecen acordar con esta solicitud y algunas primeras experiencias así lo confirman. Es un asunto delicado y por razones complejas de exponer y analizar, yo me opongo. En principio creo que hay que poner los mayores esfuerzos en mejorar las estructuras de ejecución tradicionales antes que avanzar en la dirección de saltar jurisdicciones. Estos Programas son instrumentos de políticas que deben ser coordinadas entre las distintas jurisdicciones y esto requiere una programación más centralizada del financiamiento externo y su ejecución.

En cuanto a la preinversión, tardamos mucho en formular y diseñar un Programa, porque hacemos "muestras de proyectos" en los Programa del BID, porque tenemos mucho trabajo de análisis institucional y de la situación financiera cuando trabajamos con el Banco Mundial y todo esto es caro, genera muchas expectativas en los municipios que empiezan a trabajar con nosotros, con los primeros proyectos y damos solución -cuando las damos- muy tarde. Alguien tendría que sacar algún porcentaje de los proyectos de las muestras del Banco Interamericano que llegan a ejecutarse. Verán que una proporción importante "se cae". Alguien del Banco Interamericano una vez me dijo: " los proyectos de la muestra no son para hacerse, son para que acordemos metodologías de evaluación". Esto es grave, porque hay un intendente que no hizo la obra y ese señor y los señores que lo escuchen no van a trabajar en el Programa. Hay que revisar estas cosas.

Por último, la consultoría me parece un tema difícil de trabajar que debemos abordar; de la consultoría tercerizada a consultores individuales y firmas y, la consultoría como mecanismo de ejecución, es decir, consultores que trabajen en las Unidades Ejecutoras, que son financiables por los Programas y que ayudan a las estructuras del Estado a ejecutar estos Programas, ahora se está hablando de contratar firmas que hagan todo lo que es de responsabilidad de las Unidades Ejecutoras. En la Argentina hay algunas experiencias.

Hay fricciones entre las jurisdicciones del sector público y del sector privado, a veces con el propio Banco, respecto de cómo tratar el tema de la consultoría. Algunas situaciones de falta de transparencia enrarecen su tratamiento. Es un tema que hay que abordar porque requiere de soluciones acordadas, si confiamos en que es un mecanismo importante para la ejecución de los Programas.

Muchas gracias.

Intervención del Señor José Pirajá Pinheiro

Presentaremos algunas informaciones básicas sobre nuestro Estado, para darles una idea sobre dónde se desarrolla el Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Bahia, PRODUR.

El Estado de Bahia está situado en la región nordeste de Brasil, una de las regiones más

pobres del país. Tiene un área de 567.000 km2, que corresponde a 7% del territorio naciona(8,5 millas de Km^2. Entre los 27 estados brasileños es el cuarto más poblado, con 12,5 millones de habitantes, en 415 municipios mientras Brasil cuenta con 257 millones de habitantes. Del total de la población bahiana, un 38% o 4,8 millones de habitantes viven en la zona rural. En términos absolutos, es la más grande población rural, considerando todos los estados brasileños.

Salvador, la capital del Estado de Bahia, es la ciudad brasileña más antigua. Fue fundada en 1549. También fue la primera capital de Brasil y todavía guarda en su Centro Histórico, declarado patrimonio histórico-cultural de la humanidad por la UNESCO, muchas características de aquella época, representadas por la arquitectura barroca-colonial portuguesa. En el año 1960, Salvador tenía 600.000 habitantes y en 1996 su población llegó a 2,2 millones de habitantes. La Región Metropolitana de Salvador cuenta con 2,7 millones de habitantes.

El Estado de Bahia es la quinta economía del país. El producto interno bruto (PIB) en 1996 representó 34,2 mil millones de dólares y la renta per cápita es US$ 2.729 y, así como Minas Gerais, está distribuida de manera bastante desigual. Tenemos áreas más desarrolladas y áreas de extrema pobreza.

Se observa que el valor del producto interno bruto es superior al PIB de muchos países latinoamericanos. En el promedio de los últimos 25 años, el PIB de Bahia ha crecido a tasas superiores a las del PIB nacional. Actualmente es el sexto producto interno bruto del país. Por quinto año consecutivo hubo un crecimiento de tasas significativo. En 1996 fue de 3,9%, índice superior al crecimiento del producto interno bruto nacional, que fue 2,9%. Para este año se espera un crecimiento superior a 3,5% para el producto interno bruto de Bahia.

El producto interno bruto de Bahia ha presentado en los últimos años, por sectores, una profunda transformación en su estructura productiva, caracterizada por el aumento notable del sector industrial en perjuicio de la producción del sector primario. En 1996 la composición sectorial del producto interno bahiano era el siguiente: el sector primario representaba un 12,5%, la industria y la extracción minera del sector industrial, un 32,9%, y el sector comercial y de servicios correspondía a un 54,6%.

El Estado de Bahia ha presentado un fuerte crecimiento urbanístico en las últimas décadas, su principal característica demográfica. Y si se mantiene el comportamiento de la década de los 70, deberá llegar al año 2020 con un 90% de su población en la zona urbana, permaneciendo sólo un 10% en la zona rural.

Aunque este último año no presenta, todavía, una gran concentración de ciudades pequeñas, menos de 20.000 habitantes, ya se constata una reducción de 2,2% en relación a 1991 en el número de estas ciudades y un aumento significativo de 62,5% en las ciudades entre 50.000 y 100.000 habitantes, presentándose una tendencia significativa hacia el surgimiento de nuevos centros intermedios en el Estado.

A pesar de este hecho, Bahia todavía es un Estado que se caracteriza por poseer una gran mayoría de ciudades pequeñas, constatándose que sólo cuatro ciudades están entre los 100.000 y 150.000 habitantes, dos de ellas tienen entre 150.000 y 200.000 habitantes y solamente una entre 200.000 y 1.000.000 de habitantes, y sólo su capital supera el millón de habitantes.

Las reformas constitucionales de 1988 en Brasil enfatizaron la importancia de los municipios, otorgándoles mayores responsabilidades y mayores ingresos para cumplir con sus nuevas obligaciones. Las transferencias federales y estaduales y los recursos propios recientemente creados disminuyeron la dependencia de los municipios del ámbito estadual y federal, pero también les entregó a éstos responsabilidades principalmente en el área de prestación de

servicios y de infraestructura. El desafío es que los municipios presten esos servicios con eficiencia, aumentando la dependencia de sus propios recursos, en vez de depender de terceros, contratando préstamos con prudencia, racionalizando los gastos actuales, invirtiendo en proyectos de costos efectivos y privatizando servicios, siempre que sea adecuado.

El Gobierno del Estado de Bahia preocupado en apoyar a los municipios en el compromiso de sus nuevas atribuciones, ha elaborado una política urbana para el Estado, la que se ha perfeccionado y actualizado según la coyuntura política, económica y social en vigor. El PRODUR tuvo su origen durante la elaboración de la política urbana a comienzos de esta década y es uno de sus instrumentos de factibilidad. Bahia, hasta entonces un Estado predominantemente rural, ha presentado, como vimos anteriormente, tasas de urbanización que han extrapolado los promedios nacionales y regionales a fines de los años 80 (coincidiendo con las reformas y la descentralización). Esto ha demostrado a las autoridades estatales la necesidad de exigir gobiernos locales bien administrados, con mayor dependencia de sus propios ingresos que serían esenciales para el crecimiento económico del propio Estado. Ejemplo de ello es lo que ha sucedido con el saneamiento de las finanzas estatales a partir de 1991. Hoy es el Estado quien tiene condiciones para buscar préstamos externos y cumplir con sus obligaciones financieras.

El PRODUR por lo tanto se ha transformado en elemento clave de una política de desarrollo para el interior del Estado, provocando el compromiso de los líderes de los gobiernos estatal y municipal. El proceso de madurez, resultante de la concientización por la cual éstos han pasado, es un buen pronóstico de una eficiente implementación del Programa.

Este es el séptimo proyecto de desarrollo municipal con base estatal en el país (Paraná (2), Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Ceará y Pernambuco) que contribuye para apoyar la descentralización en Brasil. La transferencia gradual de las lecciones aprendidas con estos proyectos fue incorporada a la elaboración del PRODUR. Entre algunas diferencias del programa de Bahia, podemos mencionar: (1) la introducción explícita de un componente institucional de reforma para capacitar los municipios y aumentar los ingresos generados por las propias fuentes y para incentivarlos a privatizar la prestación de servicios municipales; y (2) el modelo institucional para implementación del Programa, sin complejidad en la estructura del Gobierno del Estado.

Si los municipios deben ser responsables de gastos de diversos tipos de bienes y servicios públicos, el cambio de papeles y la administración funcional y financiera de los gobiernos locales deben estar planificados en un paquete unido y coherente.

En resumen, a mediano plazo los municipios necesitarán dar mayor énfasis a la eficiencia y a la administración financiera. El desafío para los municipios hoy es establecer sus propios mecanismos de prestación de servicios de infraestructura con base en una autonomía fiscal; para que eso suceda, es necesaria una mejor administración municipal que pueda ayudar a llenar el vacío dejado por la falla de los programas nacionales. Las primeras metas para el municipio son: movilizar sus propios recursos con mayor eficiencia, ampliando sus bases de impuestos y explotación de fuentes alternativas de ingresos, tales como la mejora de la recaudación; asignar estos recursos de manera más eficiente a través de la evaluación estricta de las inversiones; aumentar la eficiencia en el uso de los recursos para los gastos corrientes, a través de la mejoría de la administración; atraer al sector privado, mediante la privatización y la tercerización, para aquellas inversiones y servicios municipales que pueden ser ejecutados con más eficiencia; conseguir préstamos de recursos de mercado con prudencia para el financiamiento de operaciones prioritarias con elevados índices de retorno económico y financiero; y empezar a planificar y preparar el presupuesto con más

eficiencia al mismo tiempo en que se realiza el monitoreo explícito del desempeño financiero.

Brasil es el más grande y más poblado país de Latinoamérica y limita con la mayoría de los países del continente sudamericano, a excepción de Chile y Ecuador. Y la población es de cerca de 150 millones de habitantes. Bahia, Estado de la federación brasileña.

Para atender a los municipios, el Gobierno del Estado de Bahia cuenta con la Compañía de Desarrollo y Acción Regional (CAR), empresa estatal vinculada a la Secretaría de Planificación, Ciencia y Tecnología. Creada en 1983, la CAR tiene como función básica la promoción del desarrollo regional, urbano y municipal del Estado de Bahia. Sus actividades se realizan a través de áreas de trabajo: la planificación y la operacionalidad de los programas de los proyectos. En la primera área, se destacan programas de desarrollo regional sustentables, para municipios de desarrollo sustentable y perfiles municipales. Sin embargo, en la segunda área la CAR ejecuta los siguientes proyectos: programas de apoyo a las comunidades rurales (Programa Producir), programa comunitario de Rio Gavião (Proyecto Gavião), programa de apoyo a la reforma agraria, programa de desarrollo urbano (PRODUR).

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO, PRODUR

La migración causada por la falta de expectativas, el crecimiento desordenado y la ausencia de infraestructura urbana son los problemas más graves que amenazan el desarrollo del Estado de Bahia.

El Programa de Desarrollo Urbano, PRODUR, creado por el Gobierno de Bahia para de revertir el cuadro en que se debate un gran número de las ciudades bahianas, busca la mejoría de la calidad de vida en el interior y el fortalecimiento de la capacidad administrativa de las municipalidades.

OBJETIVOS

Para que su municipio se desarrolle es necesario tener una Municipalidad fuerte institucionalmente, eficiente en la recaudación de sus impuestos para poder, así, ofrecer mejores servicios a la comunidad. La Municipalidad, con sus finanzas equilibradas, podrá invertir en proyectos de infraestructura, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población. Es exactamente lo que busca el PRODUR, a través de sus acciones de Desarrollo Institucional y de Infraestructura Urbana, fortalecer la capacidad institucional y financiera de las municipalidades, financiar inversiones en infraestructura urbana, principalmente de saneamiento básico.

RECURSOS

Fuentes:

BID	US$ 100 millones
ESTADO DE BAHIA	US$ 75,3 millones
MUNICIPALIDADES	US$ 24,7 millones
TOTAL	US$ 200 millones

Usos (recursos por subprogramas):

INFRAESTRUCTURA URBANA	US$ 164,5 millones
AREAS POBRES	US$ 15,5 millones
DESARROLLO INSTITUCIONAL	US$ 20 millones
TOTAL	US$ 200 millones

EJECUCION DEL PROGRAMA

Compañía de Desarrollo y Acción Regional, CAR/SEPLANTEC

APOYO

Banco Mundial

AGENTE FINANCIERO

DESENBANCO/Banco de Desarrollo del Estado de Bahia

BENEFICIARIOS

Municipalidades
Empresas Públicas Municipales

AREA DE ACTUACION

El PRODUR actuará en todas las sedes municipales del Estado de Bahia.

CRITERIOS DE SELECCION

Para participar en el PRODUC es necesario:

- Tener una población urbana sobre 15 mil habitantes.
- Haber sido considerada por el Gobierno del Estado como ciudad estratégica para el desarrollo.

Además, cumplir con los siguientes criterios financieros:

- Comprobar capacidad de endeudamiento y pago, según Resolución del Senado Federal.
- Presentar superhabit primario anual de, como mínimo, 15% del total de ingresos del municipio.
- Comprobar que el paquete de la deuda del municipio es menor o igual a los ingresos totales anuales.

LINEAS DE ACTUACION

El PRODUR desarrollará sus proyectos a través de los siguientes subprogramas:

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Desarrollo de sistemas de tributación más eficaces e informatizados, capacitación de los recursos humanos de las municipalidades, elaboración de una ley municipal moderna y redimensionamiento de la estructura administrativa son aspectos fundamentales dentro de la línea de actuación.

A partir de allí, con la obtención de nuevas condiciones de trabajo, las Municipalidades podrán planificar mejor y prestar servicios más eficientes, aumentar su recaudación y su capacidad de inversión. Para el desarrollo de este proyecto, el PRODUR ofrece apoyo, capacitación y asistencia a los técnicos municipales y estaduales comprometidos en su ejecución.

El Gobierno del Estado, preocupado por el fortalecimiento de las capacidades administrativa y financiera de las Municipalidades, asigna recursos a fondo perdido en los proyectos de Desarrollo Institucional.

INFRAESTRUCTURA URBANA

Actuar en este subprograma significa mejorar las condiciones de vivienda y de salubridad en las sedes municipales. Para eso, se fomentarán diversas acciones esenciales para el bienestar de la población, principalmente en el área de infraestructura de saneamiento básico, con mecanismos de control de medio ambiente.

Para administrar los recursos necesarios para la ejecución de estos proyectos, se creó Fondo Estadual de Desarrollo Urbano, que participará con el 85% del monto de la inversión en proyectos de infraestructura urbana y prevé que el municipio aporte el 15% restante. Las condiciones de financiamiento se definen por tipo de proyecto, con un plazo de carencia que varía de 1 a 3 años y el de amortización de 5 a 15 años.

AREAS POBRES

Este subprograma es una línea especial del PRODUR. Prevé la urbanización de áreas periféricas, a través de proyectos integrados de saneamiento básico, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población más desposeída. Dentro de esta concepción, los recursos serán aplicados a fondo perdido.

ACCIONES PREVISTAS EN DESARROLLO INSTITUCIONAL

Para modernizar las municipalidades y aumentar así su capacidad administrativa y financiera, el PRODUR ha definido acciones prioritarias en el área de desarrollo institucional, que son:

- Implantar sistemas de control, evaluación y cobro de impuestos, como IPTU e ISS, para hacer más eficiente la recaudación.

- Capacitar a los técnicos de las municipalidades y organismos estaduales y mejorar el desempeño institucional.
- Informatizar las municipalidades a través de la compra de equipos y capacitación.
- Ejecutar proyectos pilotos para reestructuración y/o privatización de empresas municipales.
- Viabilizar la confección de instrumentos indispensables para la planificación urbana, como base cartográfica, perfil socioeconómico y Plan Regulador de Desarrollo Urbano.
- Proveer la asistencia técnica para el desarrollo institucional de las Municipalidades.

INFRAESTRUCTURA

Las principales acciones para desarrollar la infraestructura básica e impulsar el crecimiento de los municipios son las siguientes:

- Implantar, ampliar o recuperar redes de tratamiento de alcantarillado.
- Implantar y/o ampliar la red de abastecimiento de agua.
- Reestructurar el servicio de limpieza urbana, a través de la compra de equipos, barrido, recolección y destino final de la basura.
- Crear mecanismos de preservación del medio ambiente en los diversos proyectos de infraestructura urbana.
- Implantar proyectos de drenaje y pavimentación en áreas urbanas, principalmente aquellas sujetas a crecidas y a la concentración de insectos.
- Recuperar áreas urbanas, por medio de la implantación de parques y jardines, contención de vertientes y de taludes, iluminación pública, arborización, entre otros.
- Construir y/o ampliar mercados y mataderos.

AREAS POBRES

El Programa de Desarrollo Urbano, PRODUR en este subprograma actuará con proyectos integrados de saneamiento básico, abarcando los siguientes tipos de inversiones:

- Redistribución vial
- Alcantarillado
- Limpieza pública
- Abastecimiento de agua
- Drenaje y pavimentación
- Graderías para drenaje
- Iluminación pública

COMO PARTICIPAR

Para participar del Programa, las Municipalidades deben cumplir con las siguientes etapas:

- Firmar un acuerdo de participación con SEPLANTEC/CAR.
- Preparar carta-consulta con informaciones básicas sobre la Municipalidad.
- Completar la Investigación Institucional y Financiera del Municipio (PIM), que determinará informaciones detalladas sobre los aspectos financiero, administrativo y socio-económico de la ciudad.
- Obtener autorización de la Cámara Municipal para firmar convenios y contratos para la ejecución del Programa.

Las prioridades del PRODUR se definen conjuntamente con sus beneficiarios, dando partida a un proceso de participación en el desarrollo de su ciudad, no sólo a través de la implantación de obras de infraestructura urbana, con énfasis en el saneamiento básico, sino principalmente en el fortalecimiento de la gestión municipal, transformándose así en:

CIUDAD PLANIFICADA, CIUDAD DEL FUTURO

El PRODUR es nuevo. El contrato de préstamo con el BID se firmó hace pocos meses y se encuentra en la etapa de firma de los primeros convenios para la parte institucional y también en vías de contratar financiamientos para la parte de infraestructura y dar inicio al

subprograma de áreas pobres. El municipio para tener derecho al financiamiento en el subprograma de infraestructura está obligado a participar del desarrollo institucional y efectuar todos los ajustes necesarios."

Intervención del Señor Julio Ruiz

Quisiera reiterar la bienvenida a todos nuestros colegas de Programas similares que vamos a exponer en esta oportunidad. Para nosotros es muy gratificante haber podido contribuir a generar este espacio con la colaboración inestimable del Banco Mundial, con la concurrencia además del BID. Sin duda alguna, el compartir esta experiencia, comprender los logros, las potencialidades y a su vez, debilidades, indudablemente, va a contribuir a, no solamente robustecerlas, sino a forjar Estados más descentralizados y colaborar también, a tener Estados más sólidos y democráticos.

Nuestro Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, arranca en cierto contexto. En primer lugar, inicia su diseño y elaboración a comienzo de la década de los 90', cuando recién en el país se estaba reinstalando la democracia. Esto es un elemento relevante para comprender la naturaleza del proceso. Pero, si bien se inscribe en ese contexto, debe entenderse además que el ámbito municipal crecientemente en el Estado chileno ha venido adquiriendo mayor gravitación, mayor preponderancia. Y así como en la década de los 80' se fortaleció y se le entregaron más funciones, atribuciones y competencias, especialmente en el ámbito de desarrollo local y de la inversión pública, también se le entregaron mayores recursos propios, creándose incluso un mecanismo de redistribución solidaria de recursos municipales denominado Fondo Común Municipal que permite, justamente, transferir a través de ciertos indicadores y metodologías, recursos de los municipios más ricos a los más pobres.
Se suma a éste, el proceso que se inicia el año 92 en el país con la reforma municipal y el proceso de democratización alcaldicio, después de más de 17 años de no generación democrática de las autoridades locales, abriéndose un nuevo período el cual coincide con la instalación de este Programa. Estos fueron los elementos para crear un Programa de esta naturaleza, de caracter piloto que a su vez contribuyera a mantener la disciplina fiscal, planteado como uno de los objetivos centrales de la política económica del país. Por eso, se generó este proyecto de Fortalecimiento Municipal, que buscaba a través del Banco Mundial y el gobierno de Chile, generar esta iniciativa. En sus inicios esto fue impulsado por el Ministerio de Hacienda de Chile y, posteriormente, dada las funciones de nuestra Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo que depende del Ministerio del Interior y por su relación y vinculación con los municipios del país, se la incorporó como parte del diseño y, como veremos más adelante, se le entregó la ejecución de la misma. Se determinó un proyecto de 25 municipios para seleccionar, con un crédito total, con un monto de operación de 20 millones de dólares, un monto pequeño, en la cual el Banco Mundial aportaba la mitad -diez millones- y la otra la aportaba el país.

Uno de los elementos que consideró el gobierno en materia financiera fue, por un lado, su tendencia a evitar mayores endeudamientos externos, dado un mayor flujo de capital al país y por otro lado, buscar la asistencia técnica, el "know how" del Banco Mundial en este tipo de Programas.

Se constituyó un nivel ejecutivo, desde el punto de vista de la institucionalidad de operación del Programa conformado por la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior que en la práctica es la agencia de la descentralización del gobierno chileno y, también de manera relevante, las propias municipalidades seleccionadas, así como la Contraloría General de la República por la función contralora que cumple de todos los actos administrativos y legales del país. A nivel programático se conformó un Directorio

Nacional constituido por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y el Director de Presupuesto, más directivos de ambas reparticiones, de modo tal que constituye también una experiencia relativamente novedosa en la ejecución de estos Programas que se han venido desarrollando de la década de los 90' en el país, en el sentido que concurren instituciones distintas en sus funciones para la ejecución del mismo.

Los objetivos principales de este Programa como allí se señalan, son contribuir a generar las condiciones municipales y las capacidades internas para mejorar las prestaciones de sus servicios en cobertura y calidad y acrecenta, la autonomía local como condición principal del proceso de descentralización, buscando también la experiencia a nivel nacional central para tener la posibilidad de proponer, concluida esta fase, un plan nacional de mejoramiento y fortalecimiento institucional en el país.

Las principales áreas de intervención que se consideraron para estos efectos fueron las que allí se señalan, vale decir, finanzas y administración presupuestaria; en otras palabras: cómo mejorar la capacidad de los municipios chilenos de recuperar costos; cómo generar condiciones en los municipios del país de incrementar sus ingresos; cómo optimizar la capacidad de gestión presupuestaria junto con áreas relativas a procesos de ordenamiento territorial e inversión local, dada la importancia del papel que juega en este ámbito el municipio chileno; cómo mejorar sus recursos humanos y el desarrollo organizacional -sobre la cual vamos a señalar algunos aspectos a continuación- y, mejorar los servicios a la comunidad. Cabe hacer presente que en el país, las municipalidades chilenas administran, entre otros servicios, los servicios de educación y salud primaria, que se incorporaron a la gestión municipal; transfiriéndo competencias desde el nivel central, en la década de los 80' y que, indudablemente, gravita de manera fundamental en la estructura y quehacer de las municipalidades y de esos servicios.

En base a estos objetivos, se plantearon diferentes niveles de intervención. Por un lado, un nivel de ámbito nacional, cual era realizar estudios que sirviesen para fortalecer al régimen municipal chileno. Los estudios que se han venido ejecutando, son los siguientes: por un lado, la generación y construcción de un sistema nacional de información municipal, proveer un conjunto de indicadores de gestión en el ámbito de las funciones territoriales del municipio; de educación, de salud; de administración y finanzas, entre otras, con el objetivo de determinar y generar la capacidad de gestión local, tomar mejores decisiones desde el punto de vista de los municipios y también entregar elementos de juicio para las políticas del ámbito regional y nacional. Por otro lado, estudios de planificación presupuestaria para fortalecer esa dimensión de la gestión local además de un conjunto de otros análisis relativos a la evaluación de impacto de las inversiones sectoriales y regionales en las finanzas municipales, así como de las políticas de transferencias intergubernamentales. También se ha considerado la necesidad de simplificar y racionalizar los procesos de tramitación, especialmente en subsidios sociales que la población tramita en el municipio chileno, de modo tal de brindar condiciones institucionales para una mejor atención a nuestros ciudadanos. Esos, suscintamente son los temas que se abordan en los estudios nacionales.

Por otro lado está el nivel de las intervenciones locales. Se trata de desarrollar planes de ejecución en los municipios que contemplaban la realización de un diagnóstico para hacer un scaner de las debilidades y fortalezas de la gestión municipal chilena y sobre ellas, construir una cartera de proyectos de mejoramiento de gestión en las áreas anteriormente reseñadas, elaborando sus términos técnicos de referencia. En una segunda etapa, iniciar una fase de implementación de esos proyectos de mejoramiento, de modo tal que, concluido ese proceso de intervención, nos encontrásemos con un municipio fortalecido, con mayor

capacidad de gestión, abierto al cambio y más dinámico.

Este proceso, en sus diversos períodos de ejecución, ha significado, una diferenciación y mejoramiento de la cartera de subproyectos en el ámbito local, pasándo de 286, a 462 subproyectos, como cartera global en las áreas que he reseñado y que reflejan esa cuantía que oscila entre los 23 a 24 millones de dólares.

Una de las dificultades en un plan orientado a nivel nacional era, cómo se las comunas. En el país existen trece regiones, en un Estado unitario como el nuestro, con 51 Pròvincias y 341 Municipios -y debíamos trabajar solamente con 25- razón por la cual se trataba, de tener una muestra lo más representativa de la diversidad municipal del país. Por ese efecto se consideraron criterios, como el tamaño de las comunas desde el punto de vista de la población; la naturaleza, urbano, mixta o rural y, un conjunto de indicadores de gestión financiera, por ejemplo, aquellos municipios que son dependientes del Fondo Común Municipal factor redistributivo que les mencionaba con anterioridad o, municipios que son más autónomos de ese recurso de redistribución solidaria. Tener en consideración criterios de gestión, de cuánto gastan los municipios en relación a sus recursos propios, en gastos de operación, cuánto gastan en materia de inversión social, etc., de modo tal de mostrar la diversidad de situaciones territoriales, contemplándose, también la necesidad del pluralismo político, que permita que este tipo de Programa tenga el respaldo, la credibilidad y la transparencia en la gestión necesaria para hacerlo sostenible en el tiempo.

Todos estos fueron los factores que se consideraron para la selección. ¿Cuál es la modalidad de trabajo que se ha implementado? Primero, se requiere un convenio entre la Subsecretaria que hace de Unidad Ejecutora y el municipio, en el que se establecen las condiciones de ejecución del Programa y los compromisos mutuos. En este caso, desde el punto de vista central se constituye en la Subsecretaría una unidad de trabajo que es la que dirige el proceso, que supervisa la ejecución del Programa y los proyectos la Cartera de proyectos, el ámbito financiero presupuestario, su seguimiento y control. Pero también ha sido importante la experiencia que hemos adquirido y como logro para la transformación del cambio municipal: la constitución en las propias municipalidades de Unidades Ejecutoras de la intervención local. Eso ha significado que esas unidades ejecutoras se conformen con el elenco directivo municipal, con gerentes municipales que generen las condiciones del cambio interno y sean contraparte con el nivel central y con las empresas consultoras, lo cual permite orientar el proceso de cambio y generar las condiciones adecuadas para aquello. Adicionalmente, para cada proyecto de mejoramiento, ya sean en el ámbito financiero, de los servicios a la comunidad, de ordenamiento territorial, se crea una Unidad Técnica que hace el seguimiento y ejecución del proyecto y hace de contraparte para la misma, de modo tal, de crear una masa crítica al interior del municipio para ir produciendo este cambio.

El mecanismo, por otro lado, es vía licitaciones de proyectos. Se trata de ejecutar, por ejemplo, proyectos de mejoramiento de educación, de salud, o de optimización de recursos, mediante un conjunto de empresas privadas, consultoras externas nacionales e internacionales, incluidas universidades regionales y centrales para que concursen en un proceso a través del cual se les asigna puntajes técnicos y económicos para, ser seleccionada por el municipio, porque, finalmente quien contrata a la consultora, es la municipalidad. Se transfirió esa responsabilidad a la municipalidad como transferencia tecnológica, como un mecanismo de perfeccionar la capacidad negociadora de los municipios. Se hace la licitación del proyecto, habiendo un sistema de control correspondiente que evalúa los procesos y los resultados de impacto.

De este modo, nos encontramos con esta primera etapa en la cual hubo los diagnósticos

en los 25 municipios, donde se detectaron un conjunto de carencias en el ámbito municipal chileno. ¿Cuáles son las pricipales carencias? Muchas veces los municipios más allá de las asignaciones y atribuciones que la ley les señala, tienen dificultades para comprender su misión institucional, cuáles son sus objetivos específicos porque, uno minero tenemos la experiencia del problema del carbón, uno de cuyos municipio participa con nosotros.

Es muy distinto de lo que puede ser un municipio situado en el ámbito forestal, opesquero o portuario. El entorno, separa su ubicación, determina muchas veces la falta de claridad de objetivos precisos.

Por otro lado, al comienzo, se observan dificultades de liderazgo interno y falta de facilidades para trabajar en equipo; hay una cultura profundamente departamentalizada, por sección, compartimentada al interior de la gestión local interna. Se observa también, una cultura de dependencia económica. La pregunta que les hemos hecho muchas veces y que nos hemos hecho con los municipios es ¿Los municipios solamente administran recursos financieros que la ley les asigna o también tienen por función generar políticas y herramientas para incrementar su desarrollo municipal, para incrementar a su desarrollo local? Esto implica una conducta funcionaria distinta, una política más asertiva, más agresiva en este sentido. También, se observaban falencias en equipamiento básico, como a su vez debilidades en la calidad en la atención y servicio que se brindaba a la comunidad. Estos fueron elementos detectados en estos 25 diagnósticos que nos permitieron, precisar la cartera de proyectos. El PLAFIM, justamente consiste en una vez elaborado ese diagnóstico, definir un plan de fortalecimiento para cada municipalidad distinto en uno u otro caso aunque, por cierto, hayan elementos comunes, pero éstos siempre nos van a tensionar entre la necesidad de la estandarización de producto y proceso y la diversidad de situaciones municipales; por tamaños, por recursos tanto humanos como financieros.

En consecuencia, se plantean un conjunto de proyectos en áreas tan relevantes como las que aquí se indican: planificación estratégica; cuál es la misión del municipio, sus objetivos, sus planes de desarrollo comunal o, en el ámbito de la educación y salud, por la importancia de estos servicios, en materia de desarrollo organizacional, en materia de planes informáticos y de catastros fundamentales, en proyecto de inversión social, en capacitación, porque adquiere cada vez más relevancia la necesidad de forjar una política de recursos humanos a nivel municipal que ha sido inexistente hasta la fecha, mejorar la administración financiera, la atención al público, planes reguladores y, también fomento productivo, porque el municipio tiene que avanzar y generar condiciones para el desarrollo económico.

Estos son, los proyectos que componen una cartera. En la ejecución de esta fase hemos encontrado un conjunto de dificultades iniciales. Una de ellas es la acendrada cultura legalista en nuestro sector público, en nuestro funcionario, apegado a procedimientos, a normas, al timbre y centralista. Somos todos centralistas, los de nivel central, los de nivel regional y local. La gestión aparece como algo nuevo porque aquí, a diferencia de los otros Programas que se han expuesto, no está vinculado fortalecimiento más inversión en infraestructura, porque la inversión e infraestructura tiene sus propios canales y rutas, sus propias ventanillas dentro del aparato público chileno, entonces, aparece como un tema nuevo, como comprar algo intangible cuyo resultado no se ve en el corto plazo. El tema de la heterogeneidad municipal en un programa que tiene normas comunes, es una dificultad que hay que vencer. Condiciones municipales precarias muchas veces en materia de recursos humanos, de motivación funcionaria, de mística, de climas internos enrarecidos, donde hay que reponer la dignidad del funcionario municipal chileno como algo fundamental para el cambio. Un desconocimiento entre el mundo municipal

público y el mundo de las empresas, conlleva a generar un diálogo, un código común, construir nexos partiendo de cero. Muchas veces los municipios simplemente piden plata para obras porque al final, la gente lo ve las autoridades cortan cinta y ganan votos, pero transformar la organización, transformar los sistemas de control no es visible para la ciudadanía y no rinde votos.

Hay que ser arriesgado para invertir y las autoridades lo han sido, las autoridades locales, han dado ese paso; una nueva forma de dialogar entre nosotros. Entre los factores externos, es importante señalar a los dirigentes nacionales de la Confederación de Empleados Municipales que han colaborado y esperamos que lo sigan haciendo. Entre los factores externos, han influido procesos eleccionarios, movimientos huelguísticos de los funcionarios municipales de educación y salud, por sus justas reivindicaciones. Esos factores no previstos muchas veces en la ejecución inicial de un Programa, van afectando su ritmo, su modalidad y son aspectos que hay que considerar.

Finalmente, hay un conjunto de aprendizajes que hemos logrado. Primero: el municipio es el actor relevante del cambio. Segundo: es necesario de definir un conjunto de metodologías que contribuyan a la transferencia tecnológica, definir la oportunidad de la intervención, dado estas consideraciones institucionales. La necesidad que el municipio se comprometa desde el comienzo y por tanto que no sea seleccionado inicialmente "a dedo", por más que se usen indicadores objetivos, que haya una expresión de voluntad, porque eso ya significa una disposición al cambio. Considerar el principio de la integralidad de la intervención y la integralidad del cambio con la especialidad del ámbito educativo, del ámbito sanitario, el ámbito territorial, etc. La necesidad, de una sensibilización previa a la intervención, fortalecer los mecanismos de participación. Es decir, una metodología más participativa que involucre al conjunto del municipio, al conjunto de los funcionarios del municipio y que no venga una Consultora que haga su trabajo, entregue los productos y diga: ejecuten. Se trata de hacer una interlocución que seduzca -como se ha usado la palabra acá- que invite, que constituya sociedad estratégica para el cambio.

Gracias.

Intervención del Señor Luis Eduardo Marques

En la ejecución del programa estadual de desarrollo urbano, a partir de 1994 empieza a encontrarse una disponibilidad de recursos dentro del propio fondo, es decir, los retornos de los financiamientos que fueron concebidos por el PREDUR y el PLAN crean una disponibilidad financiera que posibilita al Estado abrir nuevas fuentes de inversiones utilizando recursos propios del fondo de desarrollo estadual urbano. Estas inversiones se realizaron de una manera similar y con los mismos criterios utilizados por el PRODUR.

Resumen de las inversiones realizadas por el Fondo desde su origen hasta el mes de septiembre de este año:

- PEDU (Programa Estadual de Desarrollo Urbano)
- FDU (Recursos propios de los retornos del Fondo)
- Programa Paraná Urbano.

Este último es el nuevo programa que el Estado está ejecutando, utilizando como contrapartida recursos del Fondo Estadual de Desarrollo Urbano y un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es un programa de 415 millones de dólares. El valor de ejecución para el programa Paraná Urbano es de 371 millones correspondientes a un año de ejecución.

A continuación se muestra cada uno de los programas y sus fuentes de recursos:

1. PEDU: Participación del Banco Mundial, FDU (Fondo de Desarrollo Urbano) y la

contrapartida de los subtomadores; totaliza unos 220 millones de dólares.

2. Paraná Urbano: Participación del FDU, Banco Interamericano y recursos de contrapartida; totaliza unos 106 millones de dólares.

El modelo de gestión utilizado es de un fondo estadual que recibe recursos externos y propios, los cuales son también proporcionados a través de un subpréstamo para los municipios y compañías de agua y de energía del Estado. Tiene como coordinador a la Secretaría Estadual de Desarrollo Urbano, la que se responsabiliza de los fondos a nivel del Estado.

Como organismo que gestiona y ejecuta el Fondo de la Fundación de Asesoría para los Municipios de Paraná, éste es responsable de suministrar asesoría técnica y de apoyo a los municipios. Esta fundación ha trabajado en los programas PEDU y PRAN.

A partir del año pasado el gobierno creó una modificación institucional en términos de organismo gestor del fondo creando un nuevo servicio social autónomo. Paraná Ciudad, es una entidad que posee una característica de institución privada y también tiene un contrato de gestión con el gobierno del Estado donde se le asigna la responsabilidad de operar idóneamente el FDU. Esta modificación se basó en la necesidad de obtener mayor agilidad en la administración, facilidad de contratación de personal y también de consultores es una institución sin fines de lucro, cuyo principal objetivo es administrar el FDU.

Agente financiero es el Banco del Estado de Paraná, quien es responsable de la contratación y de la cobranza de los subpréstamos que se crean para los municipios.

El FDU es un fondo de carácter rotativo. Recibe recursos, asume compromisos y efectúa subpréstamos a las municipalidades y a los organismos estaduales que lo merecen. Estos subpréstamos generan retornos en función de la ley vigente, en virtud de que son recursos exclusivos del fondo. Hay dos aspectos correspondientes a recursos; uno, el de la captación de los recursos, el modo, los plazos, las tasas con que él capta recursos y otro, el de la aplicación, la concesión de los subpréstamos y los gastos en que incurre el propio fondo.

Información con relación a captación: los recursos internos son captados de los bancos, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, con cargo en dólares, los intereses que se cobran con relación a esos préstamos son variables, en torno al 6% al año y los financiamientos son asumidos en el plazo de cuatro años de amortización y de 10 a 15 años para pago del capital.

Información con relación a aplicación de recursos: el Estado realiza subpréstamos a las entidades y son contratados en moneda local, por lo tanto existe una diferencia entre captación y aplicación. Los intereses son los mismos de la captación aumentados de un margen de 3% al año. Ello, tiene dos objetivos, que ella tenga que capitalizar el fondo, posibilitar que el fondo tenga un crecimiento y una parte del margen sirve para remunerar al agente financiero. El Banco del Estado de Paraná tiene un margen de 0.5% a 0.2% al año que sirve como remuneración por el trabajo que realiza. Además de la característica de intereses con el margen y con el spread, existe corrección monetaria de estos contratos, que tiene como objetivo evitar pérdidas inflacionarias que disminuyan mucho el valor de las obligaciones, de los retornos que vuelven al fondo. Esto tiene por objetivo intentar cubrir las posibles variaciones cambiarias que ocurren, sean absorbidas o no por la corrección monetaria. Los plazos de las concesiones de esos subpréstamos tienen un año de carencia y varían de 4, 7, 9 o 14 según el tipo de proyecto. Los proyectos que tienen el retorno más rápido para el municipio, una pavimentación, una iluminación pública tienen un plazo menor. Un proyecto que tiene un plazo más amplio o con un retorno directo, una obra con control de edificación, una obra del área

social, una guardería infantil, una obra del área salud, se financian para un período más largo.

La sistemática de financiamiento, en la que se presta o capta el recurso con una determinada tasa de intereses, se presta a su vez con intereses un poco mayores. Hay un plazo para el pago de las obligaciones a los organismos financieros internacionales que es mayor que los plazos de retorno de los subpréstamos, generándose entonces la posibilidad de reinversión del fondo. También existe otro aspecto destacable, las obligaciones de financiamiento del Estado, se piden prestadas a los Bancos y se subprestan a entidades elegibles, existe la necesidad entonces de efectuar los pagos de los préstamos internacionales a medida que vencen los plazos de carencia y durante el plazo de amortización. Por lo tanto, lo que ha ocurrido es lo siguiente: los financiamientos anteriores, el PRAN y el PREDU y el Estado han pagado las obligaciones al organismo financiero internacional, esto equivale a un ingreso hipotético que el Estado aportaría al fondo. En el caso del Paraná Urbano es el propio fondo quien asumirá las obligaciones del financiamiento. Esta particularidad ayuda para poder tener una idea de la proyección de los recursos que componen el Fondo Estadual de Desarrollo Urbano.

Proyección anual de los ingresos previstos en el fondo en el sentido de verificar cuál es la capacidad total de inversión. Tenemos los retornos de financiamientos existentes, que son los financiamientos ya concedidos hasta el año 1996 a través del Fondo Estadual de Desarrollo Urbano, que son los financiamientos del PEDU, FDU y los retornos del PRAN que regresan al fondo.

El nuevo programa generará una contrapartida que será aplicada, pero también generará nuevos retornos al fondo. La contrapartida necesaria para el programa está asignada dentro del Fondo de Desarrollo Urbano y proviene de los retornos de los financiamientos anteriores. El ingreso del BID como fondo tiene un carácter de fondo rotativo. Los montos disponibles generan la reinversión. Los montos del año 96 generan reinversión, del 97, 98, y así sucesivamente. Tenemos año a año montos en aumento que van desde 150 millones de dólares hasta 200 millones de dólares en un horizonte de 12 años, plazo para el cual se hizo esta proyección.

Si el fondo tiene capacidad de inversión, ¿por qué existe la necesidad de un nuevo programa?.

Porque la capacidad de endeudamiento de los municipios, capacidad de contraer operaciones de crédito, que es un monto anual determinado de acuerdo con la legislación vigente para todos los municipios del Estado, gira en torno a 300 millones, mientras que la disponibilidad del fondo sin el Programa Paraná Urbano estaría en torno a 50 millones. Por lo tanto, para poder dejar la oferta más compatible con la demanda, existe la posibilidad de un nuevo recurso.

Factores que han ayudado en el éxito del Fondo Estadual de Desarrollo Urbano y cuáles son los factores de riesgo que pueden comprometer este fondo. El principal factor de éxito es que el gobierno del Estado les asigne prioridad a estos fondos. El Estado debe darle prioridad a este tipo de inversiones incluso para que este asigne la contrapartida necesaria y defina a través de ley que esos retornos de financiamientos deben reintegrarse al fondo que originó el financiamiento.

Los factores de riesgo son económicos y financieros, así como la cuestión cambiaria, ya que si la variación cambiaria está muy por sobre la actualización monetaria puede causar una gran disminución de la capacidad de inversión de los fondos en virtud de la existencia de casos en dólares e ingresos en nuestra moneda.

Reducción del margen. Ese margen de 3% más intereses del organismo financiero internacional es de gran importancia. Si hacemos un estudio de escenario con relación a ese margen, constatamos que una reducción de 0.5%

transformando ese margen de 3% a 2.5% a lo largo de un período de 10 años, prácticamente disminuimos a 50% la capacidad de inversión del fondo, perdiéndose así el efecto de capitalización.

Del mismo modo, los intereses subsidiados equivaldrían a una reducción de margen y las inadecuaciones de los subtomadores unidos al fondo, a nivel de nuestro Estado, es la propia manera de cómo son concedidos los préstamos. Prácticamente no existe, en virtud de que el municipio cuando asume el financiamiento da como garantía una transferencia de impuestos, la cuarta parte del ICMS, que es una transferencia que él recibe. Entonces, en el caso de que algún municipio no pague, esas retenciones serían automáticas y claro que la sistemática de capacidad de legislar de los municipios y como son financiamientos a largo plazo ella prácticamente imposibilita la ocurrencia de determinada empresa porque el valor de las obligaciones de las cuotas no es muy grande con relación a los ingresos del ICMS que es determinado como garantía.

Muchas gracias.

Intervención del Sr. Juan Pablo Valenzuela

Me gustaría realizar una reflexión en torno a las distintas experiencias que hemos tenido la oportunidad de escuchar. En primer lugar, quisiera señalar que encontramos una diversidad de énfasis, que nos permiten realizar clasificaciones de los mismos. Hemos escuchado acerca de programas con una fuerte orientación hacia la inversión urbana, a la inversión en la ciudad y otros que, incorporando el componente de inversión de capital, tienen una clara orientación hacia el fortalecimiento interno y la capacitación en los gobiernos locales, es decir, tienen un carácter dual o más integral, no tan orientados a la inversión en infraestructura. Otro componente de esta diversidad es que, en casos como las exposiciones brasileñas, nos parece que son Programas adicionales a otros que comenzaron hace algunos años. Encontramos una tercera etapa -una séptima etapa-, dependiendo de las provincias del Brasil; en cambio, las otras tres exposiciones, que son más de tipo integral que de infraestructura, al menos en el caso chileno y argentino, están recién comenzando. Es decir, hemos podido encontrar un conjunto de exposiciones que nos permitirán recoger experiencias acumuladas respecto al rediseño de los Programas vigentes de nuestros respectivos países. Sin embargo, más allá de la heterogeneidad de las exposiciones, hay algunos elementos comunes que quisiera compartir.

Uno, es reconocer la relevancia en latinoamérica del nivel intermedio. Julio Ruiz mencionaba el proceso de profundización de la democracia y la complejidad creciente de este nivel local, más aún aquellos de carácter federal donde tenemos los casos más importantes de Sudamérica: Argentina y Brasil y que, a partir del proceso de recuperación democrática en Latinoamérica en la década de los 90', este proceso se refuerza y es indicativo que de esto sucede en los cuatro países que han expuesto hoy.

Un segundo elemento, bastante importante y que en todas las exposiciones se menciona, es el componente de los cambios políticos. La ejecución y el diseño de los Programas deben reconocer que las autoridades políticas que conducen la ejecución de los Programas son los que legitiman y, finalmente, son los gerentes y beneficiarios de los cambios organizacionales o de recursos para fortalecer los niveles intermedios; son electos y, por ende, a veces se pueden producir cambios durante el transcurso de los programas y, en algunos casos, pueden involucrar un importante rediseño o demoras en su ejecución.

Un tercer componente, es que los procesos y diseños de los Programas financiados con cooperación o créditos externos, incluyen un elemento de fortalecimiento institucional, es decir, no basta con incorporar los créditos o diseños a un sector específico, o un elemento

de áreas de crédito e infraestructura social básica, sino que, éstos deben corresponder a recursos que permitan organizar, fortalecer y perfeccionar las formas de gestión de estas instituciones intermedias. Este elemento es bastante coincidente con el tema de la reforma del Estado, que incluye en los niveles subnacionales la reforma del Estado, en general, pasando de modelos burocráticos, ejecutados hasta la década de los 80', a nuevos paradigmas de gerencia pública. Por eso encontramos Programas que incluyen fortalecimiento de recursos humanos, elementos de participación, de diseño de gestión y control ciudadano, como un componente bastante importante en cada uno de los programas conocidos.

Un cuarto elemento, también relevante, es la orientación, en la mayor parte de éstos, a la corresponsabilidad fiscal, tanto en los componentes de fortalecimiento institucional, en particular a los de crédito o en los dirigidos a inversiones en infraestructura. Es coincidente en todos los casos, más allá de las dificultades, como en el caso ecuatoriano, la orientación a la recuperación de costos, es decir, no una donación absoluta de los recursos, sino la responsabilidad o cumplimento de ciertos estándares mínimos para la obtención de éstos. En el caso chileno, incluso, hay un componente de cofinanciamiento por parte de los propios niveles intermedios, que implica fortalecer la responsabilidad y legitimidad de la existencia de los Programas.

Un último elemento para compartir, que surge especialmente de la experiencia argentina, es el enorme esfuerzo en la capacidad de aprendizaje institucional. En el caso brasileño los Programas de Inversión e Infraestructura llevaban bastante tiempo en ejecución; sin embargo, hay un reconocimiento de que todos los interlocutores involucrados han cometido errores y, por lo tanto, debe haber flexibilidad para incorporar permanentemente nuevas correcciones en estos Programas. Hay un desafío por parte de los niveles nacionales, que obtienen los recursos y negocian con los Bancos, así como el tema del cofinanciamiento de éstos pero, al mismo tiempo, hay un desafío por parte de los niveles subnacionales; el pago de éstos dentro de los Programa ejecutados y, por otro lado, pareciera ser importante recoger la opinión del representante argentino sobre el desafío del propio Banco Mundial -en algunos casos también del BID- sobre el aprendizaje institucional de estos Programas de fortalecimiento, los cuales en los tres niveles dicen reconocer al menos tres componentes que a mi juicio han aparecido.

Un de ellos es la complejidad. Estos Programas buscan ser integrales o en sectores donde los niveles intermedios no tenían mucha experiencia o deben fortalecerla en su diseño y orientaciones de financiamiento. Un segundo componente a considerar es lo novedoso. También se reconoce que la mayor parte de las experiencias eran de créditos y operaciones con los niveles centrales y muy poca experiencia con los niveles intermedios -la mayor parte de los países latinoamericanos. Y, un tercer componente que cruza toda la experiencia y toda la realidad latinoamericana y mundial, es que la mayor parte de los municipios son heterogéneos. Nos encontramos con que la mayor parte de los municipios son pequeños y muchos problemas están orientados a las ciudades mayores y principales y las formas y diseños de operación deben ser reconocidas en su diferenciación.

Panel

MODELOS DE EJECUCION

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROGRAMAS

II

PARTICIPANTES

Jorge Barrionuevo — Economista del Banco del Estado del Ecuador, Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana;

Rosana De Souza Gonkijo — Analista de Operaciones del Banco de Desarrollo de Minas Gerais, Brasil, Programa de Saneamiento Ambiental, Organización y Modernización Municipal;

Beatriz Bederian — Coordinadora Ejecutiva del Programa de Financiamiento Municipal, BIRF y BID, de la Provincia de Córdoba, Argentina;

María Regina Pitta Lima — Ejecutiva de la Compañía de Desarrollo y Acción Regional de Bahía, Brasil, Programa PRODUR;

Julio Ruiz Fernández — Jefe de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal PROFIM;

María Inés Terbeck — Gerente de Implementación de Programas y Proyectos, Programa Paraná Urbano de Curitiba, Brasil.

MODERADOR

Fernando Basilio Farías — Jefe de la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Chile

Intervención del Señor Fernando Basilio Farías

Quiero señalar, muy brevemente, que la Subsecretaría, en general, y en particular la División que me toca dirigir, tiene una relación muy estrecha con los municipios, en torno a algunos programas que han sido paulatinamente puestos a disposición para una mejor definición en el entorno local. Nuestro país tiene grandes diferencias en estructura de la institucionalidad local, que da cuenta de una gran diversidad territorial y geográfica y no hay ninguna duda de que la reflexión en torno a la diversidad en las cuales estos Programas se desenvuelven va a contribuir a mejorar, cada vez más, el acercamiento absolutamente inprescindible hacia quienes están dirigidos los proyectos y programas.

Es por eso nuestra mayor atención e interés en este seminario. Hay grandes desafíos que están planteados a finales de este siglo, hay grandes esperanzas de que el siglo XXI pueda, francamente, incorporar a un número importante de nuestros compatriotas y en los diferentes países a todo lo que ha significado el avance y el desarrollo.

Tenemos grandes desafíos, pero les aseguro que hay un estado de cosas que requiere de una gran reflexión y quiero decir que el día 31 de diciembre de 1999, va a ser exactamente igual al 1° de enero del año 2000. Con esto quiero señalar que los cambios dependen, exclusivamente, de quienes tienen la oportunidad de producirlos, para la integración total de los habitantes de nuestros países hermanos.

Intervención del Señor Jorge Barrionuevo

Vamos a hablar sobre las Finanzas y el Fortalecimiento Municipal, especialmente en tres aspectos: la forma de evaluación de los proyectos; la forma de recaudación de los costos y el fortalecimiento municipal.

En primer lugar, dentro del ciclo del proyecto se destacan las tres fases principales que son la preinversión, la inversión y la operación. Dentro de la preinversión tenemos las etapas, desde la idea hasta el diseño definitivo. Dentro de la inversión tenemos: la ejecución del proyecto y dentro de la operación, la operación misma y la evaluación Ex-Post.

En el Banco del Estado tenemos cuatro tipos de evaluaciones que son la evaluación técnica, la evaluación económica, la evaluación financiera y la evaluación ambiental.

Los criterios que se han utilizado para las diferentes evaluaciones son, dentro de la evaluación técnica, el aprovechamiento de la oferta existente, es decir, la oferta sin proyecto. El nivel del servicio, responde al grado de dispersión poblacional para escoger cada uno de ellos. La oferta responde a la demanda final de vida útil, es decir, al dimensionamiento que debe tener el proyecto. Los volúmenes de obra y presupuestos que sean coherentes para un buen desarrollo del mismo.

Dentro de la evaluación económica, tenemos los beneficios esperados, mayores a los costos, es decir, que nosotros utilizamos la metodología: análisis, costo, beneficio. También tenemos costos similares o menores al proyecto con cobertura y características equivalentes. Dentro de éste, tenemos el análisis costo/eficiencia. Otro aspecto dentro de la evaluación económica es que el proyecto se distribuya sus beneficios a sectores bajos, es decir, proyectos que vayan en beneficio de los sectores de bajos ingresos.

En la evaluación financiera, tenemos que la entidad tenga capacidad para el endeudamiento, es decir, que pueda tener los fondos suficientes, para cubrir el servicio de la deuda. También, dentro de la evaluación financiera, tenemos la recuperación de los costos de inversión, administración, operación y mantenimiento de los proyectos, la misma que no debe significar un impacto considerable sobre el esfuerzo contributivo de la población

por el pago de los servicios. Esto quiere decir que no tenga un impacto mayor hacia lo estipulado dentro de nuestro país.

En cuanto a la evaluación ambiental, se propende a medidas de mitigación de impactos ambientales negativos, ejecución y operación del proyecto. Tenemos la determinación de los impactos positivos dentro de los proyectos. Existe, dentro de la evaluación ambiental, las normas de seguridad y prevención de accidentes, es decir, que se prevea las normas de seguridad y la prevención de accidentes para el éxito los diferentes proyectos que se han llevado a cabo en el Ecuador.

Por otro lado tenemos la participación del BEDE en el ciclo del proyecto. A través de la asistencia técnica, mediante la asesoría en todos los procesos del mismo.

En cuanto a la recuperación de costos, éstos se basan especialmente en tasas, tarifas, contribución especial de mejoras y otros impuestos de acuerdo a la legislatura ecuatoriana, la metodología de cálculo, como ya se había mencionado. Tenemos que la entidad sea elegible, esto quiere decir que la relación de los ingresos corrientes cubran al menos los gastos corrientes o sean equivalentes a la unidad. Tenemos la aplicación de la tarifa mínima, que recupera los costos de administración, operación y mantenimiento sin proyecto. Por otro lado, tenemos la tarifa mínima financiera que asimismo cubre los costos de administración, operación y mantenimiento y la deuda en la situación sin proyecto. Cuarto, tenemos la tarifa mínima financieramente suficiente, que cubre los costos de administración, operación, mantenimiento, el servicio de la deuda con proyecto. Tenemos la tarifa financieramente suficiente que debe recuperar los costos de operación y mantenimiento y 1.2 veces el servicio de la deuda. La tarifa social, que está dirigida a sectores de bajos ingresos y consumos básicos, la tarifa marginal financiera fijada a nivel del costo marginal a precios de mercado, también tenemos la tarifa marginal económica, que se refiere a los costos marginales a precios de eficiencia.

Por otro lado, la afectación fiscal no debe superar el máximo, en nuestra legislatura, del 12 al 14% por los diferentes servicios que prestan los proyectos.

Las causas para el no cumplimiento del sistema de implementación de las diferentes tarifas que fue mencionado anteriormente, se debe a la posición política de las diferentes autoridades tanto del gobierno central, como de los gobiernos seccionales; retardo en la aprobación por parte de los Concejos de las ordenanzas que permitan recuperar los costos, tanto de inversión, administración y operación como de mantenimiento. Otra de las causas ha sido la no implementación o no dar apoyo técnico permanente y sostenido a los procesos de desarrollo para la implementación tarifaria en cada uno de los municipios, para la recuperación de los costos de cada uno de los proyectos.

También tenemos, por otro lado, los costos financieros de la deuda y el incremento de los costos de inversión; dentro de los proyectos que han sido desfinanciados, no se han podido cubrir, por lo que expuse, ha sido una de las causas también para no poder implementar el sistema tarifario.

Las medidas que el Banco del Estado ha tomado para que se llegue a feliz cumplimiento de las tarifas, dentro de los objetivos principales, y en el fortalecimiento municipal ha sido: fortalecer la gestión de los entes beneficiarios, es decir, de los municipios, así como de los usuarios; mejorar la capacidad de generación de recursos propios. Esto es, que los proyectos sean autofinanciables y que no tenga una carga para el municipio sobre el servicio de la deuda. Es importante destacar también el rol que debe jugar la municipalidad para poder implementar las tarifas. Tenemos el proveedor de servicios a la comunidad, es decir, que la municipalidad debe otorgar buenos servicios para que ellos, recíprocamente, no tengan

ningún problema en el pago de los servicios que presta la municipalidad. Que se constituya como organismo generador y conductor de los diferentes problemas comunitarios que existe dentro de cada una de las municipalidades del Estado ecuatoriano.

Debe existir el compromiso de la municipalidad para la implementación, conjuntamente con el Banco del Estado, sobre la asistencia técnica para que le permita generar recursos propios a la municipalidad.

Tenemos, por otro lado, las estrategias que se han realizado dentro de la asistencia técnica. Es la incorporación de las autoridades y funcionarios de las municipalidades; es el compromiso de cada uno de los entes rectores de los municipios para que se comprometan sobre la asistencia técnica, tanto para directivos como para funcionarios de la municipalidad. Por otro lado, ya se habló de la participación comunitaria. Es importante la participación comunitaria, porque ellos son los que saben qué problemas tienen y de qué servicios necesitan básicamente para poder tener una mejor situación dentro de la vida social. El proceso continuo que convierte en irreversibles los cambios alcanzados, es decir, que exista la predisposición para poder aceptar los diferentes cambios, en cada uno de los municipios, que va encaminado hacia la comunidad. La profundidad de alcance depende de la municipalidad, es decir, el comprometimiento de la municipalidad va encaminado a dar un mejor servicio.

También tenemos el apoyo paralelo entre la asistencia técnica y recursos para la inversión, es decir, que la asistencia técnica debe estar encaminada hacia una mejor utilización de los fondos en una inversión de diferentes proyectos. Por otro lado, tenemos la consideración de aspectos básicamente que están delineados en aspectos financieros, operativos, comercial y administrativo que, dentro del Banco del Estado, le llamamos FOCA.

La actual administración ha hecho cambios profundos dentro de la asistencia técnica, que en algún momento no se consideró, es decir, que ha hecho cambios encaminados a desarrollar la capacidad y gestión de los municipios para poder acceder al Programa de Desarrollo Municipal.

El fortalecimiento de la asistencia técnica para otorgar facilidad o dar la ayuda para que la municipalidad pueda generar ingresos propios y, básicamente, reducir al gasto corriente excesivo que tienen las diferentes municipalidades. El autofinanciamiento de los servicios municipales depende también de las autoridades de los municipios, con apoyo del Banco del Estado.

Por otro lado, también se ha emprendido, dentro de los aspectos de la actual administración, el fortalecimiento de la capacidad de gestión, tanto administrativa, como de operación y mantenimiento de los servicios que otorga la municipalidad.

Finalmente, la atención a la cual ha estado delineada la asistencia técnica, ha sido básicamente hacia los sectores de catastros, sistemas tarifarios y gerencias de servicios; servicios que tienen proyectados o que tienen proyectos financiados con el PDM, deben tener atención en el siguiente orden: proyectos concluidos; desembolsos pendientes; proyectos en ejecución y proyectos que en licitación.

Muchas Gracias

Intervención de la Señora Rosana de Souza

Represento el Programa SOMMA y el Banco de Desarrollo de Minas Gerais.

Quiero hablar de las medidas que han sido adoptadas para el fortalecimiento del componente institucional.

Nuestro programa, como todos los aquí presentados, tiene como prioridad el desarrollo

institucional de los municipios. Pero esto no se concretó sino hasta fines de 1996. Habíamos contratado operaciones con 115 municipios y de éstos sólo 21 habían contratado algún proyecto, aunque pequeño, de desarrollo institucional. Otros realizaron algunas intervenciones con recursos propios. Pero la verdad es que el proyecto de desarrollo institucional estaba relegado a segundo plano. Había varias justificaciones para este desempeño: nosotros estábamos reformulando el equipo, tuvimos problemas con los agentes técnicos y estábamos en la etapa final de las funciones de los Alcaldes. Fue también una época en que estábamos atrasados con el programa y necesitábamos mayores desembolsos, lo que no se consigue con proyectos de desarrollo institucional que, en general, son de pequeño valor.

Entonces, al planificar 1997, volvimos a nuestro objetivo de fortalecimiento del componente institucional. La estrategia para ello fue el reemplazo del agente técnico y la sensibilización del equipo a través de capacitación y de la realización de un taller. De este trabajo surgió un plan de acciones en desarrollo institucional. Este plan tiene varios componentes:

- Consolidación de los proyectos de D.I. ya contratados, algunos de ellos no recibían el seguimiento adecuado.
- Capacitación del equipo de administración del Programa.
- Seminarios para Sensibilizar a los Alcaldes.
- Elaboración de manuales para repartir en los municipios pequeños.
- Cursos de capacitación de los equipos de esos municipios para utilización de tales manuales.

Además de las acciones del Plan, una actividad constante del equipo es la elaboración del diagnóstico de los municipios interesados en financiamientos y análisis de las solicitudes con miras a la contratación de nuevos proyectos, que es nuestro objetivo final.

Para la formulación de los Seminarios de Sensibilización tuvimos dos enfoques: uno dirigido hacia los municipios más grandes. Tenemos 64 municipios con población entre 40.000 y 300.000 habitantes y recibimos la adhesión de 41 de ellos en el evento. En ese Seminario se hizo la presentación del programa y se mostró el fuerte enfoque del proyecto hacia el desarrollo institucional. El trabajo principal del Seminario era sensibilizar a los Alcaldes, para que al estar iniciando sus funciones, se volcaran hacia acciones de desarrollo institucional, que hasta entonces no habían sido valoradas. En este Seminario contamos con experiencias de municipios de otros estados, como Porto Alegre, Curitiba, Bauru, Ribeirão Preto y Niterói, con trabajos bastante interesantes.

Otro enfoque fue para los municipios con población de hasta 40.000 habitantes, nuestro universo era 784 municipios y recibimos la adhesión de 370. Fueron cuatro encuentros para este grupo. En ellos las conferencias eran técnicas, pero siempre dirigidas hacia el nuevo enfoque del Programa y para sensibilización de los Alcaldes. Para este grupo de municipios se habían elaborado manuales de capacitación, porque como son muchos municipios y algunos muy pequeños, se hacía muy difícil una atención personalizada. En nuestro taller constatamos que las principales necesidades de los municipios eran comunes y queríamos llegar al mayor número posible. Estos manuales son de Organización Administrativa, Administración de Recursos Humanos, Presupuesto y Contabilidad y Sistema Tributario Municipal. Para capacitar a los equipos en la utilización de estos manuales se están realizando en Belo Horizonte cursos de capacitación. Cada semana están siendo entrenados representantes de 36 municipios. Esta semana se está formando el segundo grupo y la adhesión es total. Todos están muy interesados y el programa ha recibido muchos elogios.

El objetivo de esa capacitación es entonces, además de presentar los manuales, informar sus contenidos y principalmente incentivar su

utilización. Nosotros queremos que al volver a los municipios, estos representantes utilicen adecuadamente los manuales y divulguen las ideas presentadas.

Volvimos al flujo en que el desarrollo institucional precede a los proyectos de infraestructura. El primer paso fue la sensibilización, donde fueron entregados documentos que los municipios ya están preparando y enviando para que nuestro equipo los analice. Con base en esos documentos nosotros estamos elaborando diagnósticos y calculando la capacidad de endeudamiento de los municipios que pretenden optar a financiamiento. Los cursos de capacitación están en marcha. Paralelamente a la contratación de los proyectos de desarrollo institucional, los municipios están preparando proyectos de infraestructura, tomando medidas en la FEAM, Fundación Estadual de Medio Ambiente, con el objetivo de contratación de proyectos de infraestructura.

Con el desarrollo institucional nosotros pretendemos fortalecer los municipios a través del incremento de ingresos propios y de la reducción de costos a fin de que ellos obtengan autonomía financiera.

Paralelamente al desarrollo institucional vamos a efectuar un monitoreo de los proyectos de infraestructura urbana. Como el colega de Ecuador señaló, nuestros proyectos también deben tener una tasa interna de retorno mínima, en nuestro programa 12%.

En asociación con el Banco Mundial (no tan asociación, porque va un poco más allá de lo que nos gustaría hacer) definimos los puntos y los municipios que serán monitoreados. Vamos a monitorear a todos los municipios con más de 40.000 habitantes, que son 64, y 78 municipios más pequeños que son el 10% de todo el universo de Municipios más pequeños. En esa muestra, definida aleatoriamente, tenemos municipios cuya población varía entre 230 y 38.000 habitantes. Entre ellos diez son clientes del SOMMA, ocho son municipios recién emancipados (en 1996 se emanciparon en Minas Gerais cerca de 100 municipios) y siete son municipios que perdieron área y población en función de esas emancipaciones.

Los años seleccionados para monitoreo fueron 1992, por ser el año en que se iniciaron los estudios de muestro programa; 1996, porque fue cuando tuvimos mayor incidencia de contrataciones y ambos fueron años de elecciones municipales y, 1998, por ser el año de la conclusión de nuestro proyecto.

Debido al gran número de municipios participantes, esta investigación no se muestra muy fácil, porque tenemos pocos clientes y con los demás no hay facilidad para obtener antecedentes. Una fuente para conseguir informaciones es el SIAFEM, Sistema de Informaciones Municipales, pero ellos aún no tienen los resultados de 1996. Ya hicimos 1992. De cada uno de los municipios, identificamos la población y región. Esta investigación pretende, inicialmente, identificar a nuestros clientes y, por lo tanto, saber si él trazó un plan de acciones estratégicas (al final de nuestro diagnóstico trazamos en conjunto con los municipios un plan de acciones en D.I.), o si se contrató financiamiento de este total o en proyectos de D.I. o, en catastro (porque catastro sería una manera rápida de incrementar los ingresos, en especial el IPTU e ISS (IPTU es el impuesto predial y territorial urbano, e ISS, es el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza). Para verificar el desempeño de los ingresos, seguimos la recaudación de esos impuestos y también de la Contribución de Mejorías. La Contribución de Mejorías es un cobro para el que, en general, los municipios tienen autorización en sus códigos tributarios, pero raramente lo ejercen. Con relación a gastos, considerando que uno de nuestros objetivos es la disminución de los costos, vamos a efectuar el seguimiento de gastos totales, los gastos corrientes y daremos especial atención a gastos de personal, que también es un parámetro para que los municipios puedan o no solicitar financiamiento (los municipios que gastan más del 60% de sus

ingresos totales con personal, están impedidos de solicitar financiamientos).

Para concluir, el objetivo de este seguimiento es comparar el desempeño de nuestros clientes con el de otros municipios para evaluar el funcionamiento del Programa SOMMA.

Muchas gracias

Intervención de la Señora Beatríz Bederian

Integro la Comisión de la República Argentina como Coordinadora de la Unidad Ejecutora de la Provincia de Córdoba.

Se han hecho, en este Seminario, algunas reflexiones respecto a las características globales de los distintos Programas dirigidos a municipios con financiamiento de los organismos multilaterales de crédito.

En esta oportunidad, vamos a referirnos a los aspectos de su instrumentación, a la parte de la ejecución de estos programas. En el caso de la República Argentina, tuvimos una primera experiencia que involucró a cinco provincias para una demanda de préstamos que alcanzaba los doscientos millones de dólares. Dadas las restricciones horarias, y que estoy hablando en nombre y representación de otras provincias argentinas, me voy a referir solamente a aquellos aspectos que hacen a la generalidad de esa instrumentación y, particularmente, a cómo lo instrumentamos en la provincia de Córdoba, porque cada una de estas cinco provincias intervinientes adoptó una modalidad de acuerdo a su necesidad y a su particularidad. En ese sentido, los aspectos más generales que tuvimos que tener en cuenta ante este desafío estuvieron referidos a cinco aspectos.

El primero de ellos, el de constituir una Unidad Ejecutora Provincial, encargada de administrar los recursos de estos préstamos. En segundo lugar, considerar y reflexionar sobre el marco normativo en el que se iban a desenvolver estos Programas. El tercer aspecto: cómo llegar a nuestra Cartera de clientes, o sea, sus beneficiarios directos, los municipios. Cuarto; reflexionar sobre las distintas metodologías para la formulación de los proyectos. En quinto lugar, algo importante en aquellos momentos, era tratar de hacer una reflexión en cómo obtener los fondos de contrapartida local.

Cada uno de estos aspectos tiene su alta significación. En lo que hace a la constitución de la UEP, tenía asignada una misión y una función muy importante, delegada a través del organismo multilateral de crédito, para poder administrar de alguna manera, eficientemente, estos recursos. En consecuencia, definir y constituir la UEP, fue muy importante y en las distintas provincias tuvo una modalidad, dimensión y tamaño distintos.

En el caso de Córdoba, de acuerdo a nuestra tradición, se dimensionó una Unidad Ejecutora que, con una modalidad hasta franciscana por su tamaño, pero tratando de tener recursos altamente calificados para poder ejecutar y garantizar este Programa. Su estructura, estaba dirigida a dar respuesta, en los sectores y, en los aspectos técnicos, a dar una respuesta en lo económico y financiero, en lo jurídico institucional y en lo correspondiente a los aspectos de modalidad administrativa, contable y desembolsos.

El segundo punto que indicábamos referente al marco normativo, fue otro desafío, en un proceso totalmente innovador para las provincias que integrábamos este Programa. Más allá de cumplir con la ley de endeudamiento como requisito y para acceder y cumplir con la condición de efectividad del préstamo, en nuestro caso vimos esa posibilidad como un momento oportuno para tratar de establecer el marco regulatorio y normativo especial que le asignara a la Unidad Ejecutora Provincial, flexibilizaciones necesarias y suficientes para reglamentar en todos aquellos aspectos que estaban referidas a normas y procedimientos de actuación, distintos al marco regulatorio local, provincial. Realmente, fue

muy importante, porque, desde el punto de vista de los antecedentes, fue una ley que obtuvimos por unanimidad, a través de nuestras Cámaras.

El tercer punto que señalábamos, era cómo llegar a los municipios, que era nuestra Cartera potencial de clientes. Este Programa, doscientos millones de dólares, cinco provincias para casi 700 municipios y, en ese contexto, nuestra provincia tiene un universo de doscientos cincuenta y dos municipalidades, de las que una de ellas concentra más del 50% de la población provincial; dos o tres alcanzan una escala de entre cincuenta y cien mil habitantes y el resto, las doscientas cuarenta y tantas, distribuidas en todo el territorio provincial y partiendo de una escala de doscientos, trescientos habitantes, hasta veinte mil. El universo era grande y distinta su composición. ¿Cómo llegar? tratando entonces de difundir al Programa y concentrando gobiernos locales de acuerdo a sus escalas, de acuerdo a sus necesidades y de acuerdo a sus tamaños. Esto va de la mano con el punto siguiente, en lo referido a qué metodología para la formulación de los proyectos íbamos a instrumentar ante un escenario tan diverso como el que teníamos.

De allí entonces, que se hizo necesario establecer diferentes metodologías para atender demandas distintas y esto, en función de la magnitud de la inversión y la naturaleza del proyecto a ejecutarse. De allí la diferencia y las distintas guías en la complejidad de la misma. Obviamente, ante poblaciones tan pequeñas con una demanda de préstamo para poder ejecutar la adquisición de un equipamiento, no podíamos de manera alguna requerirle la formulación de un proyecto con alta excelencia tecnológica, pero tampoco podíamos descuidar, para aquellos otros municipios con una fuerte estructura organizativa y anteproyectos con una alta demanda de inversión, que los mismos sí estuvieran formulados con ese nivel de excelencia que requería el Banco.

Ahora bien, el quinto aspecto fundamental y que garantizaba la ejecución de este proyecto, fue el referido a los recursos necesarios que debíamos enfrentar como fondo de contraparte local. Esto fue muy importante porque este Programa se inició en un período altamente inflacionario para nuestro país; en consecuencia, la disponibilidad de los recursos financieros eran escasos.

El Programa tenía una composición en el que el porcentaje de financiamiento del Banco alcanzaba el 53%; el 47% restante eran fondos de contrapartida local. Luego, durante su ejecución, logramos establecer una composición del 75 y 25. En ese sentido, las modalidades imperantes en las distintas provincias fueron distintas. Voy a rescatar ésta, tal vez única en nuestro país, en que la Provincia de Córdoba, para garantizar esta ejecución en un período de tan alta inflación tomó la decisión de crear un Fondo de Inversión Municipal, cuyo origen de los recursos se daba a través de un porcentaje de retención de la masa coparticipable municipal. Esto nos permitió transferirle al municipio el préstamo, pero financiándole el 100% de la inversión y éste fue el elemento más importante que tuvimos para difundir el Programa y hacerlo llegar a todos los municipios en sus distintas escalas. A través de este Fondo, intentamos garantizar esa ejecución, por un lado y, por otro, crear un Fondo de Capitalización sostenido en el tiempo para todas las obras de infraestructura municipal.

Si este fue el contexto en el cual iniciamos la etapa de instrumentación del Programa, veamos cuáles fueron sus resultados. Programa de doscientos millones, en el que participamos con una demanda inicial de 21, para estos doscientos cincuenta y dos municipios. Durante su ejecución y al finalizar, terminamos con una inversión de cuarenta y cinco millones de dólares, de los cuales casi treinta fueron producto de recursos provenientes de préstamos del Banco Mundial; los otros quince, provenientes de este Fondo de Inversión Municipal. En cifras, esto es nada más y nada menos que haber llegado a ciento veinte municipios; que haber incrementado los

patrimonios municipales en casi ocho millones de metros cuadrados en pavimento urbano; en haber incrementado los patrimonios municipales en ochocientos cincuenta mil metros lineales de cañerías para redes de agua; en haber incorporado a los patrimonios municipales doscientos ochenta y siete equipos, desde el tractor hasta la motoniveladora, pasando por recolector, ecógrafo y ambulancia. Estas cifras, que por sí mismas tal vez no digan nada, merecen una reflexión desde el punto de vista cualitativo porque estos resultados se alcanzaron como testimonio del esfuerzo compartido entre los distintos niveles de gobierno, provincia y municipio, partiendo de un diseño de Programa, donde el municipio era el autor y ejecutor de sus propios proyectos.

Hay mucho por decir en esto, pero quisiera referirme a que con este Programa tuvimos la posibilidad de dar respuesta en un dimensionamiento que va desde lo técnico a lo social, pasando por lo político. En ese sentido, en cuanto al dimensionamiento en lo tecnológico, nos posibilitó y nos permitió fortalecer las distintas capacidades instaladas en los distintos municipios con estas características que eran recursos humanos insuficientes y no muy calificados. Desde el punto de vista de lo social, estas cifras nos permiten asegurar que tratamos de aumentar el patrimonio municipal, que el municipio brindara un mayor y mejor servicio. Es decir, que estaba aumentando la calidad de vida de sus ciudadanos, objetivo global de nuestro Programa.

¿Por qué decimos que tuvo dimensionamiento en lo político? Porque fue un Programa que se dirigió a todos los municipios de todas las Provincias participantes y los resultados hablan de ello a través de un sistema que el Banco nos impuso, porque estamos convencidos de que si los acuerdos se dan con transparencia y claridad, entre los distintos niveles gubernamentales, los resultados no pueden ser distintos a éstos.
Las fortalezas pueden ser muchas, también hemos tenido debilidades y creo que ustedes habrán apreciado la composición de nuestras inversiones. La mayoría estuvo destinada a la realización de obras de infraestructura porque era la demanda insatisfecha. Pero actualmente, en un momento de profundas transformaciones que requieren la redefinición del rol del sector público, acorde con este escenario de globalización mundial creciente y con la vigencia de dos nuevos préstamos dirigidos a los municipios -uno, con financiamiento del BID y, otro, con financiamiento del Banco Mundial-, creemos que toda esta experiencia recogida ha hecho que se advierta otro tipo de demanda, que es la que está dirigida a los proyectos de Fortalecimiento Institucional que fue nuestra gran debilidad en la ejecución del Programa N°1.

Como conclusión, quiero referirme a la importancia que le asignamos a estos Programas en nuestro país, que contribuyen al desarrollo de los gobiernos locales y quiero expresar lo que nuestros intendentes dicen de él: el antes y el después de los Programas de Desarrollo Municipal.

Muchas gracias.

Intervención de la Señora María Regina Pitta Lima

Esta presentación tendrá tres puntos básicos: el primero, cómo surgió este programa y de qué forma fue concebido; segundo, el motivo de su elaboración; y, tercero, cómo se efectúa su implementación.

A partir de 1970, Bahia, un estado hasta entonces predominantemente rural, empieza a presentar un fuerte crecimiento urbanístico que se intensifica en las décadas de los 80 y 90, presentando, tasas superiores al promedio nacional. Como consecuencia de ello, Bahia empieza a presentar problemas a nivel de urbanización, tales como: crecimiento desordenado de sus ciudades, problemas de periferia muy intensos en la región metropolitana, de migración provocada por la

falta de expectativas, de falta de infraestructura urbana -principalmente en el área de saneamiento básico-, provocándose una gran tasa de mortalidad por enfermedades de transmisión hídrica.

Consciente de estos problemas, el Gobierno del Estado de Bahia sintió la urgente necesidad de crear una política de desarrollo urbano que tuviera como prioridad el control del crecimiento económico dentro de una concepción más armónica con el objetivo, por una parte, del desarrollo socioeconómico integrado y, por otra, la superación de los desequilibrios regionales.

En este contexto, la política de desarrollo urbano busca intervenir mediante acciones y lineamientos, en el dinamismo de la economía, de la sociedad y del espacio, para posibilitar el equilibrio de su estructura y dinámica intraurbana, interurbana y regional, de forma de promover una mejor calidad de vida a la población. Estas metas sólo se alcanzarían a través del fortalecimiento de los Municipios, de la ampliación de la oferta de bienes y servicios a la población. Las acciones se caracterizan por la capacidad de buscar la descentralización, interiorización y desconcentración del crecimiento urbano, con el objetivo, de modificar los flujos migratorios.

La política urbana estadual busca establecer interacciones con las políticas regionales y nacionales, tornándose un instrumento que pretende asegurar mayor eficiencia en la organización del espacio regional y ofreciendo condiciones para el desarrollo y expansión de las actividades económicas y una repartición más justa de bienes y servicios. Por su carácter integrador a nivel espacial, esta política abarca dos segmentos: uno, de carácter interurbano y otro urbano-regional, surgiendo de allí cuatro estrategias macroespaciales para el Estado de Bahia:

Consolidar la Región Metropolitana del Salvador, como el principal polo urbano-regional del Estado, capaz de competir ampliamente en el contexto nacional e internacional.

Reforzar las ciudades Polos Regionales, para que sean capaces de apoyar la interiorización del desarrollo a partir de la complejidad de la economía bahiana.

Mejorar las condiciones de infraestructura y servicios de las ciudades pequeñas y, a mediano plazo, elevarlas a la condición de ciudades medianas.

Promover mayor interrelación entre el sistema de ciudades, condición básica para la racionalidad del sistema urbano estadual a través de la implantación de una red de infraestructura vial y de comunicaciones, así como de un flujo de bienes y servicios más ágil.

Dentro de esta visión integrada y articulada, el PRODUR fue concebido como un eficiente medio para apoyar a los municipios, células básicas del desarrollo del Estado, fortaleciendo y modernizando sus administraciones con el objetivo de contribuir a la sustentabilidad del desarrollo del Estado de Bahia.

Por lo tanto, como uno de los instrumentos de esta política el PRODUR tiene como objetivos básicos:

Consolidar la formación de áreas urbanas, principalmente en el interior del estado, a través del fortalecimiento de las administraciones municipales, con el fin de capacitarlas para administrar mejor el Municipio, ofreciendo toda la infraestructura para ello con recursos del PRODUR.

Mejorar la calidad de vida de la población, a través de saneamiento básico, con inversiones en alcantarillado, agua, limpieza urbana y en las condiciones de habitabilidad de áreas periféricas de los Municipios.

Para cumplir estos objetivos, el PRODUR actuará a través de tres Subprogramas: Desarrollo Institucional, Infraestructura Urbana y Areas Pobres. La definición de los Subproyectos

elegibles en los Subprogramas se basó en la necesidad de los municipios bahianos, conocida mediante una investigación realizada en 100 municipios situados en las quince Regiones Económicas del Estado, diferenciando los municipios por tamaños: pequeño, mediano y grande.

Con esta muestra fueron definidos los proyectos y asignados recursos con un mayor porcentaje para saneamiento básico ante la carencia existente.

Con relación al Subprograma de Desarrollo Institucional, la gran preocupación radicaba en las dificultades de las Municipalidades, que tendrían que ser capaces de generar sus propios recursos, reducir gastos y aumentar sus ingresos. La necesidad de ofrecer mejores servicios es evidente, para no permanecer en el círculo vicioso: la municipalidad no ofrece buenos servicios porque no posee recursos y el contribuyente no paga porque no recibe buenos servicios. De esta manera, nunca hay desarrollo municipal y sin él no habrá desarrollo armónico del Estado.

En este Subprograma los recursos no son reembolsables, principalmente por el hecho de que los municipios del Estado de Bahia presentan una gran dependencia de las transferencias federales y estaduales. Actualmente, del 80 a 90% de los municipios presentan un porcentaje de recaudación inferior a 10%; sólo los grandes municipios presentan índices entre 15% a 20% de recaudación propia. Estos antecedentes demostraron la necesidad de dar inicio al Programa por la parte institucional para ayudar a las Municipalidades a mejorar sus finanzas y aumentar así la capacidad de inversión e, incluso, para poder solicitar financiamiento en el mismo PRODUR.

El formato institucional del PRODUR es sencillo: posee un Consejo de Administración Superior, la Compañía de Desarrollo y Acción Regional, CAR, organismo responsable de su ejecución y el Banco de Desarrollo del Estado de Bahia, DESENBANCO, como agente financiero.

Los beneficiarios son las Municipalidades y las Empresas Públicas Municipales que tendrán la responsabilidad de licitar y contratar los servicios para la realización de los proyectos apoyados con los recursos del PRODUR.

Preocupado por la importancia del rol de las Municipalidades y por la correcta marcha del Programa, la CAR elaboró un proyecto de capacitación, que empieza con cursos de licitación, para entrenar a técnicos municipales en los procedimientos de licitación exigidos por la Legislación Brasileña y por las directrices adoptadas por el Banco Mundial. También han sido elaborados los Instrumentos de Referencia y el Catálogo de empresas de consultoría, ya aprobados por el Banco Mundial y que servirán de base para la selección de consultores.

La licitación para consultores será efectuada adoptando el criterio "Técnica y Precio", con mayor peso para el punto "Técnica" (70%), para una mayor calidad del producto final.

Cuando finalicen los proyectos de Desarrollo Institucional se ofrecerán cursos dirigidos, con el objeto de que la Municipalidad use estos instrumentos en que el PRODUR presta su apoyo. Los proyectos deberán generar impacto positivo en las administraciones municipales, ya sea un catastro fiscal, un plan de gestión de limpieza urbana, un estudio de privatización del servicio municipal u otros.

El PRODUR fue suscrito en abril de 1997 y se hizo efectivo en junio del mismo año; por lo tanto, lleva seis meses de ejecución. Cincuenta y siete municipalidades ya han firmado el Acuerdo de Participación con adhesión al Programa y firmado convenios con 28 municipalidades por el monto de US$ 8 millones.
Estamos comenzando su implementación, sin tiempo útil para hablar sobre las debilidades. Tenemos seguridad de que las dificultades y los desafíos serán muchos, pero la CAR, con el

apoyo del Gobierno del Estado y del Banco Mundial, han venido desarrollando acciones en el sentido de tratar de minimizarlos, efectuando intercambios con otros Estados como Paraná, Ceará y Minas Gerais, que están en etapas más adelantadas del proceso, con el fin de reducir los riesgos.

El Programa actuará inicialmente en el universo de 120 municipalidades; 87 con población urbana en su sede sobre 15.000 habitantes y 33 ciudades estratégicas definidas en un estudio elaborado por el Gobierno del Estado. Los principales criterios utilizados para la selección de las ciudades estratégicas fueron el potencial turístico y la existencia de grandes inversiones económicas. Como Bahia está dividida en 415 municipios, el PRODUR apoyará la totalidad de sus Subprogramas a cerca del 30%. Los demás municipios serán atendidos sólo en el Subprograma de Desarrollo Institucional, con proyectos de mejoría de la administración municipal.

Para concluir, el PRODUR constituye un paso significativo en la consolidación de un modelo político administrativo que se basa en la planificación, en el avance tecnológico, en el uso racional de los recursos públicos, en la capacitación de sus cuadros funcionales y en la prestación de servicios de calidad a la población. El Gobierno del Estado está construyendo un modelo de gestión apto para responder a los desafíos planteados a las administraciones públicas a fines del milenio.

Así, queda claro que la ejecución del PRODUR ilustra la realización del trabajo integrado y de asociación entre el Gobierno del Estado, Banco Mundial y Municipalidades. Lo que la CAR busca es que los Municipios, apoyados por el PRODUR, se transformen en CIUDADES PLANIFICADAS, CIUDADES DE FUTURO.

Muchas gracias

Intervención del Señor Julio Ruiz

Durante el Seminario anticipé las principales dificultades con que nos hemos encontrado en la ejecución de este Programa Piloto. Sin embargo, junto a estas dificultades, que son parte del proceso de aprendizaje para sortear esas insuficiencias o sirven para comprender la naturaleza de la estrategia de intervención que hay que impulsar en un proceso de cambio -en el cual siempre hay temor, resistencia, incertidumbres-, hay que ir generando las confianzas correspondientes para poder sortearla. Se ha obtenido un conjunto de aprendizajes que han sido relevantes en la reflexión para elaborar criterios de política y de opciones para la formulación de un plan nacional definitivo, en un programa más permanente de fortalecimiento institucional y de mejoramiento de gestión local.

Aquí hay aprendizaje y es un aspecto que hay que relevar. Hay aprendizaje del nivel central y particularmente de nuestra Subsecretaría de Desarrollo; no es aprendizaje burocrático, sino sustantivo y es relevante. Hay aprendizaje de los propios municipios, de sus propias potencialidades y también de sus propias insuficiencias y de la importancia y necesidad del cambio en la cultura funcionaria y de liderazgo de las instituciones locales; en la necesidad de un acercamiento por el lado de las Consultoras, sean organismos no gubernamentales, empresas privadas, nacionales e internacionales, centrales y regionales y universidades, a las que hemos incorporado desde un comienzo de modo tal de dejar capacidad o inteligencia en los aparatos de los circuitos tecnológicos, en los circuitos intelectuales del nivel regional porque es condición necesaria para generar las capacidades que apunten a forjar un auténtico proceso descentralizador. Eso es aprendizaje neto.

También -y es la experiencia que hemos compartido en el equipo de nuestro Programa, para los municipios expresados en sus alcaldes, en sus directivos-, hay mejor percepción del acompañamiento del nivel central. Siempre, en los diversos niveles subnacionales o en los diversos niveles jurisdiccionales o administrativos, hay tensiones, conflictos y

muchas veces el nivel central ahoga al nivel local, o el nivel regional, plantea exigencias de desempeño o rendimiento, pero no hay un acompañamiento del proceso, una actividad de ser socios en un camino a descubrir en conjunto y esto significa, una nueva valoración del ámbito municipal en el sentido de que el nivel central está acompañando en este proceso y es un respaldo político y técnico muy relevante para tirarse a la piscina, como decimos acá.

Otro apoyo importante es la apertura del ámbito central y local hacia el mundo externo, una mayor apertura hacia la Consultora, hacia la empresa privada; aprender de lo distinto a lo que uno está habituado, hacia los organismos no gubernamentales y hacia las universidades.

Otro logro es la mayor relevancia de la propia participación y protagonismo municipal en la elaboración de las Carteras de Proyectos de Mejoramiento de Gestión. Al comienzo, fueron las Consultoras, a través de los diagnósticos, las que señalaban: aquí hay falencias, hay que hacer esto. Pero, en este diálogo político técnico entre el mundo privado y el mundo local, entre el mundo local y el nivel central, se han ido generando capacidades y espacios para que desde el ámbito local vayan surgiendo rutas de proyectos de mejoramiento, en base a sus propios requerimientos, a sus propios diseños. Aquí, es muy interesante el siguiente dato. Señalaba que una de las metodologías que hemos aplicado en la constitución de Unidades Ejecutoras Municipales y Unidades Técnicas, ha significado la constitución de 24 equipos: uno por cada municipalidad. 24 direcciones municipales o agrupamientos municipales para producir el cambio, que congrega, según cálculos nuestros, alrededor de seiscientos funcionarios, en un marco de treinta mil funcionarios de planta municipal, lo cual no deja de ser relevante y significativo, generar esta idea de masa crítica para mejorar la gestión. Y esto es un logro, porque va quedando instalada esa capacidad de reflexionar y sistematizar.

Del mismo modo, este Programa significó sensibilizar en todos los niveles: central, regional, local, privado, público, en relación al tema de la gestión y lo colocó en la agenda pública.

Ha permitido, a su vez, el desarrollo de una diversidad de temas y especialidades en el ámbito de la planificación estratégica; en el ámbito de la planificación de la gestión de los servicios de educación y salud, dada la relevancia que tiene este componente en el quehacer local chileno; en el ámbito de la capacidad de generar una gestión patrimonial y financiera mejor; en el ámbito de generar mecanismos de recuperación de costo que contribuyan a gestionar de otra manera los recursos o, en el ámbito de la atención al público o en el ámbito del lineamiento de políticas de fomento productivo o turísticas. En otras palabras, de tratar de convertir, de acuerdo a diversas especialidades, al municipio en otro con creciente tuición y propiedad política y técnica para promover el desarrollo local, porque eso es de lo que se trata, que sea relevante el municipio para hacer desarrollo local.

Otro logro es, evidentemente, crear un mercado de Consultoras, que no existía y hemos logrado conformar, a su vez, un registro de Consultoras que nos permite ir generando puntajes de acuerdo a la experiencia, a la *expertisse* previamente establecida, según sean los resultados y evaluaciones que vamos haciendo de los Proyectos de Mejoramiento, en cada uno de los diseños que se han ido aplicando.

Por último, nos ha permitido la generación de conocimiento, una manera de problematizar la cosa municipal en que ha sido un elemento colaborador a las iniciativas de modificación institucional y legal que el gobierno ha impulsado. Señalo algunos ejemplos de esos logros. En primer lugar, esta reciente reforma constitucional que significa un avance y una responsabilidad para el municipalismo chileno, cual es la de poder crear o suprimir empleo público y fijar remuneraciones, situación que

hoy día es de exclusiva iniciativa del Presidente de la República, dado el carácter presidencialista y centralista de nuestro Estado.

Eso es una revolución en el Estado chileno y esta revolución la está comenzando a vivir el ámbito local, sin duda alguna, y aquí hay una concertación en esta reforma del estado central, de la Asociación Chilena de Municipalidades, y de los directivos y funcionarios municipales para emprender esta reforma. Esa reflexión ha estado nutrida de esta experiencia, porque es necesario cambiar la situación organizacional de los municipios, generar políticas de recursos humanos efectivas, pero auto sostenidas y no definidas externamente desde el nivel central o desde Santiago.

Ejemplos de eso son modificaciones que apuntan a que en todos los municipios del país se cree la figura de un administrador municipal, como segunda figura después del alcalde y que haga las veces de gerente coordinador de la gestión directiva municipal. Ejemplo de esta reforma son los mecanismos que van a permitir a los municipios contratar auditorías externas al propio municipio, para auditar su gestión presupuestaria y entregar informe al Concejo Municipal y a la ciudadanía, acrecentando la transparencia en la gestión local.

Se podrían señalar mecanismos adicionales respecto a las formas en que los alcaldes y el Concejo deberán dar rendición de cuentas a la ciudadanía y al municipio. Es decir, hay una serie de materias que han sido apoyadas por la reflexión y la experiencia adquirida en este Programa y que no se consideran dentro de los objetivos de los Programas, pero estos programas se evalúan en función del cumplimineto de los objetivos previamente establecidos, en los plazos que se plantearon y si hubo ejecución del gasto correspondiente, pero no se evalúa el impacto cualitativo y de calidad que hay que provocar en la reforma del Estado y de los espacios subnacionales. Ese es un tema de reflexión, acerca de cómo se evalúa la calidad de la gestión de las políticas públicas de nuestros Estados.

Hay valoraciones y logros intramunicipales. Uno: efectivamente, una mayor capacidad de compromiso con los sistemas de gestión y con la evaluación interna. Estamos aprendiendo a evaluarnos, a evaluar nuestra políticas y, ¡ojo! eso no es fácil, porque siempre produce temor. Ha permitido generar instrumentos de gestión estratégica y sistemas de control que se han ido, incorporando en algunas experiencias con toda la necesidad de perfeccionamiento. Ha permitido, en algunos casos, generar experiencias de políticas de recursos humanos y formación de equipos de trabajo. No hay recetas centrales, dada la diversidad municipal. Se trata de generar esas capacidades a partir de los propios desarrollos diversos de los municipios, no se puede definir centralmente.

Por cierto, ha permitido generar ingresos adicionales en los municipios, porque hay transferencia central para la ejecución de los proyectos, que es una inversión central no reembolsable; ha permitido un mayor equipamiento básico para desempeñar mejor los servicios; ha permitido mejorar la autoimagen de servicios mejor prestados, asociado al logro de resultados y, también, algo no menor, en un proceso descentralizador al generar capacidades de fortalecimiento de negociación en el ámbito local, respecto a las consultoras, respecto al nivel central y respecto a las diversas reparticiones públicas, porque aquí tiene que operar esta lógica de cooperación interinstitucional, que muchas veces significa articular programas de acción en el cual se combinen nivel central, nivel desconcentrado y nivel descentralizado, y eso cuesta porque es un cambio de estilo de gestión del sector público, de lo simple a lo complejo.

Gracias

Intervención de la Señora María Inés Terbeck

El objetivo de mi conferencia es explicar el cuarto programa del Estado de Paraná que está en plena ejecución. Este programa es la continuación de las metas del gobierno del estado, referente a la implementación de un

programa para mejoría de la población más desposeída. Lo que ha ocurrido en Paraná es un proceso de implementación de aquellos programas, que han cambiado de nombre. Tuvieron su primer programa, que era de apoyo a los municipios, llevado a la práctica con recursos propios, de acción municipal; un programa del estado de desarrollo urbano, con recursos provenientes del Banco Mundial y "Paraná Urbano", que posee recursos provenientes del BID.

"Paraná Urbano" consideró las experiencias provenientes de los tres programas anteriores, con una conceptualización diferente debido a factores de concepción, factores nacionales y regionales que provocan el proceso de urbanización que Paraná ha observado. Paraná es un estado que en los años de 1960 a 1970 era esencialmente agrícola. Pasó de una economía agrícola a un proceso de urbanización, que denominamos fenómeno de desalojamiento del campo y, en 1973, la población rural representaba un 64% de la población del estado. Según antecedentes del censo de 1996, la población rural pasó a ser un 11.01% de la población total del estado. Hoy tenemos un 54% de la población viviendo en 29 ciudades con más de 50.000 habitantes. En 1970, esa población representaba un 15% de la que residía en ciudades con más de 50.000 habitantes. Fue un acelerado proceso de urbanización.

Otro aspecto es la urgencia del MERCOSUR, al cual está integrado Paraná, que genera demandas de implementación y de fortalecimiento de las ciudades que participan en este proceso. La propia estabilización económica nacional ha sido otro factor que aumentó las modificaciones del programa, junto con la creación de nuevos municipios. En 1981, iniciamos el primer programa de apoyo para desarrollo del municipio, con un total de 299 municipios. En 1996 y 1997, tenemos la administración de 400 municipios. La creación de otros nuevos permite identificar nuevas demandas y dificultades a nivel de infraestructura humana y social.

"Paraná Urbano" tiene como fin la mejoría de la calidad de vida de la población del estado, con objetivos específicos para movilizar recursos internos y externos para la implementación e inversiones en infraestructura urbana y social, el fortalecimiento y desarrollo adicional, a través de las existencias de prestación de asistencia técnica, capacitación y mejoría en la capacitación gerencial tanto de los gobiernos locales, como de los estaduales involucrados en la implementación del programa.

Con relación a los criterios de asignación de recursos, el programa ha considerado la política de fortalecimiento del eje de integración que forma un polígono de las ciudades polos del estado, que son Maringuá, Londrina, Guarapuava, Ponta Grossa y Cascavel. Se tomó en cuenta el grado de deterioro de las ciudades que entregan esas regiones del eje de desarrollo. También fue considerado el aporte de recursos a las áreas de concentración de poblaciones más desposeídas y la capacidad de endeudamiento de los municipios, que considera los criterios establecidos por el Banco Central.

"Paraná Urbano" tiene un costo total de 415 millones de dólares. 269 millones provienen de préstamos del BID, 83 millones provienen de los recursos del FDU (Fondo de Desarrollo Urbano). 83 millones de dólares provienen de la contraparte municipal. Totaliza un 60% de aporte de recursos provenientes de préstamos y un 40% de aporte de recursos locales.

Dentro de una tendencia de centralización administrativa, tanto a nivel nacional como estadual, el programa ha desarrollado y fortalecido una estructura de coordinación y seguimiento de programa, estableciendo el agente financiero (Banestado), quien ya administraba los programas anteriores, una coordinación general que cabe a la Secretaría de Desarrollo Urbano. Para la administración del programa fue designada una empresa sin fines de lucro del sector privado, que es el Servicio Social Autónomo para el Paraná, quien

además cuenta con la asistencia técnica de las asociaciones de municipios, para el seguimiento de la fiscalización y supervisión de las acciones implantadas en los municipios.

"Paraná Ciudad" cuenta con una estructura de una Superintendencia y dos Gerencias, una de Operaciones y otra de Administración Financiera. Las 18 asociaciones de municipios son entidades ya existentes y que congregan a todos los municipios del estado. Antes de asumir su rol dentro de Paraná Urbano tenían una función meramente política o, como nosotros considerábamos, gastronómica, porque en realidad los Alcaldes existían sólo para solucionar problemas sociales, sin la preocupación de discutir el futuro de las ciudades que sí estaban vinculadas a esas asociaciones. Pueden apreciar la división de esas asociaciones y ver que ellas tienen hoy un papel importantísimo, no sólo dentro del programa, sino también a nivel del estado; además de estar insertas en el contexto del Paraná Urbano, ellas tienen la responsabilidad de definir, junto con el apoyo del Paraná Ciudad, el plan estratégico de sus municipios con el fin de que formen un consorcio para resolver problemas de la región, como la implantación de un relleno sanitario, o la preservación de ríos comunes, en la preservación de intereses de aquellos municipios.

En función de este rol, las asociaciones deberán ser reestructuradas. Allí ha tenido un papel importante la autorización del Banco Interamericano de Desarrollo para esa estructuración, dentro del fortalecimiento del programa Paraná Urbano y han sido contratados técnicos especializados que ya están instalados en esas asociaciones y que cumplen todas las condiciones para desarrollar esas actividades.

En lo que se refiere a análisis de proyectos, no hay muchas diferencias con lo expuesto. Los proyectos consideran la metodología del banco, los aspectos técnicos, ambientales, habilidades y viabilidad financiera.

En lo que se refiere a implantación, las asociaciones serán las responsables de la supervisión de las obras. Paraná Ciudad sólo ejecuta el seguimiento dentro del concepto de centralización y de poseer una estructura reducida a nivel de coordinación.

Tenemos apoyo en función de la descentralización, ya que existen algunas dificultades para ello. Tenemos apoyo de una auditoría técnica descentralizada que hace el seguimiento a esas obras, a nivel de problemas y dificultades. Ellos informan a Paraná Ciudad y nosotros tomamos las medidas necesarias en las municipalidades.

Con relación al pago de reembolsos, hay una novedad que consideramos en relación a los programas anteriores, y es la apertura de tres cuentas. Esta fue una fórmula para hacer más transparente la gestión financiera del programa. Existe una cuenta que de la contraparte municipal; una segunda cuenta que es la del BID (donde depositamos los recursos del préstamo), y una cuenta FDU. Esas cuentas se abren automáticamente cuando el alcalde firma el contrato de financiamiento. A través de este mecanismo existe mayor seguridad para la culminación del programa, ya que sin el aporte de la contrapartida municipal tampoco pagamos los recursos de las demás cuentas. Esta es una forma de garantía y transparencia de la administración del programa.

En cuanto al subprograma institucional, éste ha tenido un atraso en relación al subprograma de inversión, porque el institucional del FDU (del programa anterior), para efectos de inversión, concluyó en 1995 y siguió hasta 1996. Tuvimos, por lo tanto, tiempo suficiente para hacer un diagnóstico institucional de las necesidades de los municipios en relación al área de la gestión tributaria, administrativa, recursos humanos y planificación urbana. Paraná Ciudad concluyó un estudio de macroindicadores en la administración municipal y en la gestión y administración municipal, de manera que con esos

macroindicadores tengamos idea de cómo se encuentra la gestión tributaria de los municipios y cómo se está efectuando el esfuerzo tributario. Con este diagnóstico podemos tener efecto con la nueva capacidad de endeudamiento aprobada por el Banco Central, presentar un mapa de la situación de la tributación del municipio. Hemos tenido algunas sorpresas al respecto, algunos municipios que nosotros considerábamos que no estaban muy bien y otros que estaban bien; en ese punto, observamos la situación contraria. El sector institucional, así como el área de inversión, también está descentralizada y se delega al municipio la licitación. La contratación de las consultorías específicas con las orientaciones que Paraná Ciudad nos entrega, se realiza directamente, ya que Paraná Ciudad no delega la responsabilidad de esa licitación a la municipalidad.

Intervención del Señor Jeffrey Waite

Reformas Sustentables en Nueva Zelandia 1984- 1993[2]

Introducción

¿Por qué estoy aquí hablando sobre la reforma a nivel nacional en Nueva Zelandia en una conferencia que se trata sobre gobierno local en América Latina?. Es posible que los organizadores simplemente quieran darles "un descanso" del tema sustancial de la conferencia, ofreciéndoles una chance de pensar acerca de temas relacionados en un contexto diferente. La experiencia de nueva Zelandia podría ser útil dado que es un país pequeño con una población menor que la de Santiago. Las reformas de Nueva Zelandia en la década que va de 1984 a 1993 son consideradas exitosas por muchos comentaristas. (Debería agregar que no son perfectas. Hay partes del sistema que no están trabajando como deberían). Los principios fundamentales de esas reformas pueden ser de interés para ustedes y ser aplicables a nivel del gobierno local.

El Ministro del Interior hablaba de la importancia de construir un servicio público municipal que enfatice en la autonomía, en la toma de decisiones, de los servicios públicos superiores y de la responsabilidad de estos mismos servidores públicos por los resultados de sus decisiones. Estos principios gemelos de autonomía y contabilidad gerencial radican en el corazón mismo de los componentes de las reformas de Nueva Zelandia, llamada la reforma del sector público.

Resumen de la Presentación

En primer lugar, haré un breve resumen de las características de Nueva Zelandia como país. Describiré la situación económica de Nueva Zelandia, antes que el proceso de reforma comenzara, a mediados de los 80, discutiré la esencia de aquellas reformas, destacaré algunos de los resultados, y finalmente hablaré de las lecciones que podemos obtener de esta experiencia.

Características de Nueva Zelandia

Nueva Zelandia es un país pequeño en dos sentidos. En primer lugar, en términos de territorio, es delgado y más pequeño que Ecuador, con alrededor de 270,000 km^2. En segundo lugar, en términos de su población de 3.6 millones, es casi del mismo tamaño que Uruguay.

Nueva Zelandia tenía (antes de las reformas) y tiene aún, ampliamente, una economía agrícola: en conjunto la agricultura y la horticultura dan cuenta de alrededor del 55% de las exportaciones.

Es una monarquía constitucional o, en otras palabras, una democracia al estilo Británico. En lugar de elegir un presidente, el Jefe de estado es un monarca, la Reina Isabel II, cuyo rol es

[2] Gracias a Malcom Bale (Banco Mundial), en cuya presentación se basa la charla de hoy. Algunos errores son de hecho míos, y las interpretaciones y conclusiones expresadas aquí no necesariamente representan la visión del Banco Mundial, sus directores ejecutivos o los países que representan.

titular. El poder ejecutivo es ejercido por los Ministros del Gobierno, los que necesariamente son miembros del Parlamento. La ley requiere una división clara entre la rama política del gobierno y la rama administrativa del mismo. El Gerente (Chief Executive) de Departamento y no el Ministro es la cabeza del Ministerio. El cargo de Gerente es no político y es ocupado por cinco años, en virtud de un contrato con el Comisionado de Servicios del Estado (i.e. la cabeza del Ministerio de Servicio Público).

Finalmente, Nueva Zelandia es, en términos del Banco Mundial, un país de altos ingresos. Su PGB per-cápita en 1995, ajustado por la paridad del poder adquisitivo, estaba por sobre los US$ 16,000.-

Antes de las Reformas

Estoy hablando acerca de Nueva Zelandia y no sobre otro país, porque en la década que va de 1984 a 1993, desarrolló una serie de reformas cuyo alcance y ritmo de implementación fueron muy radicales. No hubo sector de la economía Neozelandesa que no fuese alcanzado por una u otra reforma, y, como dije, la mayor parte de esas reformas fue lograda dentro de un período de diez años.

En términos de resultados, los comentarios alrededor del mundo han calificado la economía Neozelandesa como en extremo libre y competitiva[3], sus instituciones como casi enteramente libres de corrupción[4]. La política monetaria y fiscal de Nueva Zelandia está considerada entre las mejores. Tiene un mercado de trabajo altamente desregulado y la reforma del sector público es considerado entre las mejores. De acuerdo a un artículo aparecido en 1995 en la revista "The Economist", Nueva Zelandia tiene la mejor gama de estructuras para desarrollar una economía sólida.

Pero no siempre fue así. En 1953 Nueva Zelandia tenia el segundo ingreso per-cápita más alto entre los países de la OECD. En 1984, primer año de las reformas, era el segundo de atrás para adelante. La economía estaba en declinación, las deudas públicas habían alcanzado el 60% del PGB. El Gobierno tenía un alto déficit de presupuesto, y la inflación había estado alta, alrededor de un 15%. El gobierno muy intervencionista pre-1984, decidió enfrentar esto, "prohibiendo" la inflación, imponiendo un congelamiento legal de precios y salarios Esto llevó a la crisis de confianza internacional en la economía Neozelandesa y en el dólar neozelandés, lo cual llevó al cambio de gobierno que comenzó el proceso de reforma radical.

El sector agrícola era altamente subsidiado y la regulación era la forma en la cual el gobierno enfrentaba una vasta gama de problemas. Finalmente, el veinte por ciento de los negocios estaban en manos del Estado.

Esencia de las Reformas

Las reformas vinieron en dos fases. Lo que resultó ser un enfoque ampliamente bipartidista, es uno de los aspectos interesantes de la experiencia neozelandesa. La primera fase ocurrió durante el gobierno Laborista, en otras palabras, un gobierno que tradicionalmente era considerado un gobierno de izquierda y un gobierno cuyo electorado principal era, y sigue incluyendo, a la clase trabajadora. La segunda fase tomó lugar bajo un gobierno Nacional[5], cuyo electorado principal incluye a agricultores y gente de pequeñas empresas.

Fase Uno

[3] En el Libro Anual de la Competitividad Mundial de 1997, el Instituto Internacional de Desarrollo de Gestión (IMD) de Lausana califico a Nueva Zelandia cono 13avo entre 46 piases (habiendo sido calificado 1995 en su libro anual de 1995). Una encuesta a diez economistas destacados califico a Nueva Zelandia como la mas libre (liberal) de veinte piases (The economist, 13 de enero de 1996, p21), mientras el Instituto Fraser la califico como 3era de 103, detrás de Hong Kong y Singapur (Economic Freedom in The World:1975-1995).

[4] El Berlín Transparency International, califico a Nueva Zelandia como el país menos corrupto entre 52 piases en 1996, y lo coloco en cuarta posición den 1997 (detrás de Dinamarca, Finlandia y Suecia).

[5] El Partido Nacional representa la banda Conservadora del espectro político

Un número de factores llevó a que las reformas ocurrieran cuando lo hicieron. En primer lugar, como dije anteriormente, el país enfrentaba una seria crisis financiera en el momento de cambio de gobierno. La gente comprendía en general que algo debía cambiar, que Nueva Zelandia no podía continuar "sus negocios como de costumbre", y que los cambios deberían ser bastante radicales. Había políticos y servidores públicos claves, preparados para liderar el cambio, preparados para salir y describir a la gente los cambios que se requerían para enfrentar la intensa presión económica bajo la cual estaba el país.

En la primera fase de las reformas, el Gobierno Laborista puso término al congelamiento de precios y salarios y sostenida devaluación y luego fluctuación del dólar neozelandés. Se desregularon los mercados financieros y se eliminaron los subsidios agrícolas. Es interesante notar aquí que durante las dos fases, cada gobierno reformó sectores que el otro habría encontrado difícil, por razones políticas, de tocar. Los agricultores tradicionalmente votan Nacional, así es que el gobierno Laborista tenía poco que perder políticamente, poniéndose duro con los subsidios agrícolas. A la inversa, se vería más tarde que, en el curso de la segunda parte de la reforma, el gobierno Nacional tomó medidas en el área de asistencia social, que hubiera sido casi imposible para el gobierno Laborista.

En otros sectores se eliminaron o redujeron las tarifas, se redujeron los impuestos tanto al ingreso de las personas como al ingreso de las empresas (con los impuestos de las empresas puestos al nivel del grupo de más alto impuesto al ingreso personal, de manera de eliminar cualquier incentivo para que los hombres de negocios transfirieran su ingreso de su persona-negocio a su persona-personal). Para reemplazar las reducciones en el impuesto a los ingresos de las personas y a los ingresos de las empresas, el gobierno introdujo un impuesto al valor agregado, llamado el Impuesto a Bienes y Servicios.

La reforma del sector público, cubrió privatización, "corporatización" y cambios a los principales departamentos de gobierno. La privatización se realizó, entre otros, en la empresa de ferrocarriles, la compañía aérea, bancos y el departamento de obras públicas. "Corporatización", lo cual incluye la conversión de la función comercial de los departamentos de gobierno en negocios de propiedad del estado, fue aplicado a una variedad de instituciones, incluyendo al Oficina Postal, y la Estación de Televisión.

El primer aspecto de la reforma de los departamentos de gobierno fue el cambio en la relación entre los ministerios y los departamentos de gobierno, incorporados en el Acta del Sector Estatal. Actualmente, los departamentos de gobierno dirigidos por un gerente (Chief-Executive) empleado en un contrato de plazo fijo. Al comienzo de cada año el Gerente firma con su ministro(a) un acuerdo, estipulando los resultados a ser entregados por el departamento, especificando la cantidad, calidad y precio. Entonces, el gerente es libre de organizar el departamento, distribuir los recursos y decidir sobre los procesos de acuerdo a su mejor criterio gerencial. El organigrama puede ser cualquiera que el Gerente desee; el Gerente puede emplear tanto más o tanto menos personal como desee, y puede distribuir los recursos como quiera, considerando que él entregará los bienes al final del año.

El segundo aspecto de la reforma de los departamentos de gobierno se encuentra en el Acta de Finanzas Públicas, la que pone énfasis nuevamente en los resultados y no en los insumos. El presupuesto nacional se vota cada año en el Parlamento, así como el presupuesto de cada departamento se expresa en términos de resultados. En el caso de Educación, por ejemplo, el Parlamento ya no dice más "pondremos esta cantidad de dinero en los salarios de profesores, edificios de escalas y materiales de enseñanza". Ahora dice, "Compraremos educación de una cierta calidad para X número de niños", y deja al Ministro determinar cómo esto será logrado.

Fase Dos

Una de las primeras cosas que hizo el gobierno Nacional en 1991 fue reformar el mercado del trabajo. (Este es un ejemplo de qué tipo de cosas un Gobierno Laboral habría encontrado difícil de hacer, dado que esto fue visto como esencialmente una medida anti sindical y una medida pro-empleador). El resultado de la liberación del mercado del trabajo ha sido vista como una tendencia a alejarse de los contratos industriales amplios, hacia contratos basados en la situación, e igualmente a alejarse de contratos colectivos hacia contratos individuales, tanto en el sector privado como en el sector público. Parte del incremento en productividad e indirectamente del crecimiento del empleo puede, probablemente, encontrar su origen en esta reforma.

Como aludí anteriormente, el Gobierno Conservador redució una gama de beneficios sociales, con dos objetivos en mente. Primero, el cambio buscado para reducir simplemente el gasto de gobierno. Y, en segundo lugar, pretendía incrementar el incentivo de cambiar desempleo por empleo, ampliando la brecha entre el ingreso derivado de beneficios y el ingreso derivado de trabajo.

Finalmente el Gobierno Nacional, también pasó el Acta de Responsabilidad Fiscal, forzando al gobierno de turno, el cual es normalmente elegido por un período de sólo tres años, a tener una visión de largo plazo del país, y establecer su visión en intervalos regulares. Esto requiere, entre otras cosas, que el gobierno mantenga en el largo plazo un balance presupuestario, un nivel prudente de endeudamiento y una gama de otras medidas de seguridad fiscal.

Gobierno Local

Estas reformas llegaron hasta el gobierno local. El Acta de Enmienda de Gobierno Local de 1989 proyectó al nivel del gobierno local alguno de los principios que vimos anteriormente. En un intento por lograr algunas economías de escala, el número de gobiernos locales se redujo de 704 a 86. Adicionalmente, los gobiernos locales fueron alentados a privatizar las operaciones comerciales (ej. Sistemas de transporte publico).

Ahora vemos a nivel del gobierno local, la misma separación entre la rama política y técnica que se impusieron a nivel nacional. Junto al alcalde electo, cada Consejo contrata un Gerente (Chief Executive Officer), designado por el Consejo. Mientras el Alcalde y el Consejo son responsables por establecer las metas políticas que quieren ver logradas, el Gerente es responsable de lograr esas metas. Una vez más, el gerente es libre de asignar los recursos como el cree que calza.

Resultados

Inflación

La inflación cayó alrededor de la meta del 2%, y continúa estable. El Acta del Banco de la Reserva estableció la independencia del Gobernador del Banco de la Reserva, cuyo único objetivo es mantener la inflación bajo un cierto nivel objetivo (2% hasta fines de 1996 ahora 3%).

Lecciones de la Experiencia

Entonces, ¿qué podemos aprender de estas experiencias ,de manera de tener una reforma sostenible?.

1° Las reformas económicas deben ser de amplio alcance. Las reformas en sólo unos pocos sectores tiene poca probabilidad de tener los efectos positivos de un proceso de reforma que cubra toda la economía.
2° La interacción entre reformas en diferentes sectores es tan importante como las reformas del sector mismas. Por ejemplo, las mejoras en el desempeño del mercado del trabajo, no se derivaron solamente de la reforma legislativa del mercado del trabajo en 1991,

sino que también de los menores impuestos, la reducción de la asistencia social y límites abiertos.

3° Los cambios se deben hacer en el menor lapso de tiempo posible. Cada uno debe compartir el sufrimiento de la reforma en conjunto.

4° El orden en que las reformas se aplican puede ser fascinante para académicos economistas, pero de muy poca importancia para los políticos. Se debe reformar en primer lugar los sectores políticamente más fáciles.

5° Buenos resultados requieren de buen proceso de toma de decisiones, que de hecho requiere buen análisis.

6° El liderazgo comprometido, tanto de los políticos como de los principales servidores civiles es crucial.

7° La responsabilidad fiscal y económica debe llegar a ser la norma institucional.

8° Los líderes deben atraer a la gente explicándoles cuál es el problema actual, cómo los afecta, qué planea hacer el gobierno con el problema, qué costos y beneficios tendrá la solución propuesta, y por qué es esa la mejor solución posible.

Muchas Gracias.

Panel

Planificación Estratégica, Organización Interna del Municipio y Finanzas

PARTICIPANTES

Ximena Araneda	Directora de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Colbún.
Orieta Marin	Directora de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Chañaral.
Francisco C. Chico Feramenta	Prefecto Municipal de Ipatinga, Minas Gerais, Brasil.
Eduardo Jara del Río	Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Curicó.
Patricio Mansilla	Director de Administración y Finanzas de la Ilustre Municipalidad de Osorno.
Roberto Godoy	Abogado de la Ilustre Municipalidad de El Bosque.
Juan Ibacache	Alcalde de la Ilustre Municipalidad de la Ligua.

MODERADOR

Drago Domancic	Jefe del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM.

Intervención de la Señora Ximena Araneda

Represento a la Municipalidad de Colbún en la exposición del Plan de Desarrollo Comunal Etapa 2, Sistema Plan Estratégico Municipal y Sistema de Control de Gestión, que se enmarca en los proyectos del PROFIM. Este plan se desarrolló dentro del período de octubre de 1996 y tiene término en octubre de 1997, con un costo aproximado de 20 millones 445 mil pesos, fue costeado con fondos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Fondos Municipales.

La comuna de Colbún se encuentra en la Región del Maule, en la zona centro sur del país y tiene 16.951 habitantes; la superficie aproximada es de 2.937 km^2, que significa que es la segunda comuna más amplia, geográficamente, de nuestra región e inserta en el ámbito rural. Nuestro presupuesto municipal para el año 1997 consta de 640 millones de pesos y tenemos una planta funcionaria de 33 personas.

Cuando se nos presentó elaborar este proyecto, teníamos que tener clara cuál era la misión de la Municipalidad de aquí a cuatro años; teníamos que determinar qué queríamos realizar para nuestra comuna o municipio; en virtud de eso se desarrolló un trabajo interno con los funcionarios municipales y, también, con participación de la comunidad, a raíz de lo cual se pudo determinar cuál es la misión de la municipalidad. Esta misión es bastante amplia, por lo cual se tuvo que dividir en área estratégica que va en directa relación con la parte económica, social y territorial.

El área económica va a propender al desarrollo de la comuna y, por ende, a elevar la calidad de vida de sus habitantes. En cuanto al área social, es el área estratégica más amplia porque pretende, primero que nada, tener un desarrollo social integral, tener participación más activa de la comunidad a través de las organizaciones sociales y, por último, aplicar eficaz y eficientemente los programas asistenciales y de subsidiaridad. Para nosotros, esta área reviste una mayor importancia porque no solamente se debe entender como la dirección del desarrollo comunitario que se conoce en el país, sino como un trabajo conjunto entre los Departamento de Salud, los Departamentos de Educación y la Dirección de Desarrollo Comunitario, ya que nuestro trabajo debe ser coordinado, ya que tienden a satisfacer las necesidades de la misma población.

Esta área estratégica la tenemos enunciada pero, para llevarlas a cabo, tenemos también enunciados los objetivos estratégicos y los objetivos específicos y se tienen propuestos, dentro de un plazo de cuatro años, tareas y actividades concretas, para lo cual se tienen determinados tanto recursos tecnológicos como humanos. Ahora, esto es lo que nosotros necesitamos de aquí a los cuatro años para la Municipalidad, que es lo que tenemos propuesto, pero sabemos que no lo podemos realizar, si no tenemos un cambio al interior del municipio, en las personas; para eso reviste vital importancia el área estrategia funcional que va a atender cuatro puntos principales.

Primero, la organización interna. Tenemos que estructurar la Municipalidad de manera tal, que podamos trabajar para lograr los objetivos que tenemos propuestos en nuestra misión.

Segundo, la tecnología. No podemos quedarnos atrás, necesitamos equipamiento computacional, necesitamos recursos para poder enfrentar de manera adecuada los adelantos y el cambio. Por último, los recursos humanos. Nuestra planta funcionaria es insuficiente y sabemos que necesitamos de más personas para poder lograr este cambio, para poder lograr estas misiones determinadas para cada área estratégica y, parte importante también, son las relaciones públicas, del municipio hacia el exterior: que la gente nos conozca; que la gente sepa en qué estamos trabajando; no permanecer ajenos al desarrollo de la comunidad. Tenemos que tener una gestión presupuestaria, todo esto no se hace únicamente con buena voluntad, sino que

tenemos que tener los recursos, para poder enfrentarlo.

El sistema de Control de Gestión. Sabemos que no podemos dejar de desarrollar toda esta actividad que tenemos propuesta, sin tener a alguien que nos pueda decir cómo debemos hacerlo, cómo vamos en el camino. Para esto tenemos nuestro Sistema de Control de Gestión. Para este Sistema se han creado centros de responsabilidad por cada área estratégica que, por lo general, recaen en los directivos que van a tener bajo su responsabilidad el desarrollo de ciertas tareas, ciertos objetivos, ciertas actividades que ya están propuestas.

Las actividades. Vamos a contar con una batería de indicadores que nos van a permitir determinar si estamos cumpliendo, o no, los objetivos por cada área estratégica, las cuales van a estar cuantificadas por metas. Vamos a poder verificar si estos indicadores y si estas metas han sido alcanzadas a través de una escala de evaluación que permitirá determinar si estamos en un nivel óptimo, aceptable o en un nivel crítico. Cada una de estos aspectos en la escala de evaluación va a tener una puntuación diferente, dependiendo de la evaluación que se haga, tanto a los funcionarios municipales como a las direcciones. Estas baterías de indicadores se aplican a estas personas. Si las personas han logrado cumplir la meta, van a tener un puntaje alto, si no logran cumplir las metas que se han propuesto, van a tener un puntaje menor y dependiendo de esto, van a estar sujetas a un sistema de compensación y recompensa dentro del marco que la ley nos permite, porque no podemos dar un incentivo de tipo económico, pero nos hace falta, quizás para trabajar mejor, un reconocimiento a nuestro trabajo y de esa manera seguir incentivados para seguir con este Programa que estamos propuestos.

Todo este Sistema de Control de Gestión va a estar compuesto por una comisión de coordinación cuyas personas van a determinar, cada cierto tiempo, evaluaciones intermedias ¿vamos cumpliendo las metas en el tiempo propuesto?, ¿hemos alcanzado el porcentaje que nos hemos determinado anteriormente? Dependiendo de eso vamos a ir reconociendo grados de acercamiento al Plan Estratégico.

El Sistema de Compensación. Una vez que tengamos la evaluación de los funcionarios, de las direcciones, se va a poder determinar las recompensas a que las personas pueden estar afectas. Esto es, básicamente, nuestro Plan Estratégico.

Nos pidieron que contáramos nuestra experiencia; ¿cuáles son los resultados que ha visto la Municipalidad de Colbún con este Plan Estratégico? La verdad y con toda honestidad es que se trata de un proyecto que fue sólo aprobado el mes pasado, por lo tanto, estamos en una etapa incipiente de aplicación, tenemos metas que debemos que cumplir de aquí a fin de año, recién estamos en esto. Entonces, no podemos decir, efectivamente, si da resultado,o no, pero sí les podemos contar que la Municipalidad tiene grandes expectativas de que este Plan Estratégico va a producir un cambio en la gestión de la Municipalidad, nosotros vamos a poder obtener objetivos concretos, puesto que sabemos para dónde va, no se trata sólo de una serie de actividades, sino que sabemos que nuestra acción va orientada a un determinado fin.

Pero lo importante es que este Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, que se está desarrollando en 25 comunas, le ha entregado herramientas a la Municipalidad de Colbún que son útiles para su desarrollo y su trabajo, como contar con un PLADECO. Tenemos un Plan Estratégico Municipal, lo tenemos en un documento y queremos implementarlo, tenemos un Sistema de Control de Gestión que va de la mano con este Plan Estratégico y tenemos un Plan Regulador de la comuna que es complementario al resto de los proyectos.

Ahora, para nosotros este Plan Estratégico es un Proyecto articulador, en el cual todas las otras actividades van en torno a éste. Ahora, en este

momento, se está implementando el Plan de Desarrollo Organizacional que tiene que ver con el área estratégica. En el fondo, es cómo a los funcionarios se les va a capacitar para enfrentar este cambio; hacia dónde tenemos que dirigir nuestra especialización y cómo va a ser la estructura de la municipalidad, para que ésta sea adecuada. Esto es en el proceso del año 1997 al 2.000, nosotros ya estamos en eso.

Ahora, en cuanto a nuestro proceso. Nuestra participación en la determinación de la misión fue total, participamos en talleres, participamos con la comunidad y fuimos nosotros quienes determinamos cuál iba a ser nuestra misión y la empresa tuvo que plasmarla en el documento y hacer todo el traspaso de la información. En cuanto a la participación, como lo mencioné anteriormente, estuvimos en todas las etapas, es dable señalar que, tanto las autoridades municipales como los funcionarios directivos que participamos en la contraparte con la empresa, estamos realmente con interés de que esto resulte. Nosotros creemos en el plan estratégico y de alguna manera se lo estamos haciendo saber al resto de los funcionarios, pero éstos, que trabajan con nosotros, no lo sienten de la misma manera.

Yo debo ser responsable y decir que de alguna manera hay cierto escepticismo en creer que éste va a ser un cambio, pero si los directivos, los que manejamos, los que trabajamos con el resto de los funcionarios, creemos que esto va a funcionar y vamos a dirigir nuestros trabajos y vamos a crear nuestros planes para los años siguientes, lo vamos hacer en virtud de esto. Este plan de desarrollo organizacional y de recursos humanos va a tender justamente a que los funcionarios se puedan concientizar y saber que este Programa es bueno, porque hemos tratado de hacer muchos cambios, hemos tenido la voluntad de hacerlos de manera individual, pero nos hemos dado cuenta de que es imposible, necesitamos apoyo externo.

Por ultimo, este proyecto es un instrumento que nos va a permitir determinar cuál va a ser nuestro presupuesto municipal y así cumplir los objetivos que nos hemos propuesto. Pero hay una situación muy puntual que nos preocupa. Cuando se elaboró el plan estratégico, se hizo un informe presupuestario, para lo cual se hizo un estudio retroactivo del comportamiento que había tenido en esta materia la Municipalidad. Desde el año 1993 hasta el año 1996. En virtud de esto se hizo una proyección presupuestaria hasta el año 2000, lo cual nos permitía cumplir los objetivos propuestos, es decir, tener los recursos suficientes para realizar todas las actividades que tenemos en este programa, pero una vez que este proyecto fue aprobado en el mes de septiembre, cuando se están elaborando los presupuestos para el año 98, hubo un imprevisto que nadie previó lo que provocó que la municipalidad tenga una baja en su recursos y tememos que eso haga fracasar o ponga en riesgo este Plan Estratégico.

Cuando empezamos este Plan Estratégico teníamos fe en el resultado, pero nosotros que no tenemos muchos recursos externos, arriesgamos que, efectivamente, podamos llegar a buen término, por lo que pensamos que, de alguna manera, vamos a tener que solicitar ayuda en esto.

Muchas Gracias.

Intervención de la Señora Orieta Marín

Chañaral está ubicado en la Región de Atacama, una situación bien estratégica, porque está a 400 km. de la capital de la Región de Antofagasta y a 200 km. de la capital regional de Atacama, Copiapó; tiene 14.000 habitantes; es una ciudad pequeña. Su grado de pobreza asciende al 70%. Es una lucha constante por sobrevivir y mantener a nuestra gente en la comuna, porque hay pocas fuentes laborales; por lo tanto, la juventud de nuestra ciudad emigra en busca de mejores expectativas; no tenemos Centros de Formación Técnica Superior, y también los jóvenes que quieren continuar estudiando deben salir de la ciudad,

lo cual genera conflicto para poder trabajar con la gente.

El Proyecto de Gestión Estratégica de Desarrollo Comunitario fue implementado entre los meses de julio a diciembre y terminó este año 1997. Fue realizado por la Consultora Cordillera y alcanzó un monto de $29.186 946 (aprox. U$65.000). El principal objetivo de la elaboración de este plan fue formular el Plan Estratégico de Desarrollo Comunitario para la Municipalidad de Chañaral pues a la fecha no se contaba con él.

Hay que agregar que la Municipalidad, antes del inicio del proyecto, contaba únicamente con un Departamento Social, en el que únicamente se administraban los Programas Sociales de Gobierno; había escasa comunicación con las organizaciones comunitarias. Tampoco teníamos contempladas todas aquellas funciones que nos encomienda la ley. Por ejemplo, no nos hacíamos cargo de la cultura, todas estas funciones estaban dispersas en diferentes instancias dentro de la Municipalidad.

El trabajo que se realizó fue bastante participativo. Tuvimos la suerte de contar con una Consultora que realmente pudo motivar a la gente y participó en conjunto con ellos, para obtener diversos logros. No fue una metodología meramente receptiva, sino participativa; por lo tanto, lo que nosotros logramos con esto fue un Taller de Planeación de Desarrollo Comunitario como metodología de Planificación Estratégica, que como Dirección de Desarrollo Comunitario y como municipalidad, nos permitió elaborar nuestra misión, que fundamentalmente está señalada por la participación de las Organizaciones Comunitarios en el futuro de Chañaral.

Posteriormente, hicimos un Taller de diseño de perfiles de Proyectos, en el cual participaron las organizaciones comunitarias, dirigentes tanto vecinales como de otras áreas, en conjunto con nosotros, lo que permitió saber con qué metodología podíamos generar participación de las organizaciones comunitarias; un mapa vecinal de riesgos y recursos, porque cabe de señalar que además del plan de desarrollo comunitario, se contemplaba el diseño de un Plan de Emergencia comunal.

Este ejercicio nos permitió tanto a las organizaciones comunitarias como a la municipalidad, darnos cuentas de cuáles son los riesgos que contempla nuestra comuna. Muchas veces pensábamos que eran cosas muy pequeñas y puntuales, tales como las lluvias o un terremoto, pero nos dimos cuenta de que en cada uno de los sectores existen muchos más riesgos, más riesgos de incendio; por ejemplo, tenemos un tren que pasa por el medio de la ciudad, la gente tiene mucho miedo de que ese tren se pueda descarrilar y producirles algún daño, tema que como Municipalidad no habíamos considerado, pero la gente nos hizo darnos cuenta de que, efectivamente, existe mucho más riesgo para ellos que para nosotros como autoridades.

Otro elemento que surgió del proyecto fue una escuela de capacitación para dirigentes vecinales. La Municipalidad de Chañaral tenia una visión tradicionalmente asistencialista, no considerábamos la participación de las organizaciones comunitarias. Si bien todos sabemos que los dirigentes vecinales nacen, ellos por iniciativa propia quieren ser dirigentes. Muchas veces exigíamos muchas cosas de los dirigentes, pero nosotros no les entregábamos nada. Entonces, ¿cómo podemos exigir si no entregamos?, por lo tanto, se constató la necesidad de hacer una escuela de dirigentes, para fijar las líneas de acción en las cuales la Municipalidad podría exigir a sus dirigentes, podría trabajar con sus dirigentes y éstos podrían exigir a la Municipalidad. Una activación barrial.

Primordialmente habíamos fijado que este proyecto iba a terminar en el mes de diciembre del año 1996, pero aunque realmente se había logrado un alto nivel de participación, faltaba algo, faltaba un incentivo, para motivar a la gente a que participara en las organizaciones.

Lamentablemente, la participación de las organizaciones muchas veces va vinculada al interés por obtener algo, no por una participación que nazca de ellos mismos, a raíz de lo cual se realizó una activación barrial donde se hizo una murga[6], se invitó a la gente para que realmente viera qué es lo que hacían los dirigentes, qué es lo que hacía la municipalidad. Tuvo bastante éxito. Después, una presentación de experiencias de otras comunas. En Chañaral existe desmotivación por el trabajo, que nos provoca conflictos, porque intentamos como municipalidad hacer cosas y la gente no nos responde de la misma forma. Nosotros llevamos experiencias a través de la Consultora, experiencias de diversas comunas del país, para que vieran que con pocas cosas se pueden lograr muchas otras.

Hasta el momento ha tenido buena réplica por parte de algunas instituciones, no el 100% que esperábamos, pero recién van ocho meses en este trabajo. Se debe luchar contra el sentimiento que ellos han tenido por años, un sentimiento de desmotivación, un sentimiento de frustración, por no lograr cosas.

La misión que logramos definir en uno de los talleres, como "Dirección de Desarrollo Comunitario" y que involucró a toda la Municipalidad, es que si bien la ley nos señala que tenemos que asesorar al Alcalde y al Concejo en el diseño de estrategias de desarrollo comunitario, nosotros le agregamos la frase "basado en el principio de participación e igualdad de oportunidades, promoviendo las capacidades de gestión de la comunidad, para mejorar la calidad de vida de aquellos sectores socialmente vulnerables, como asimismo ejecutar programas sociales de gobierno". Ahí se ve claramente que le estamos dando el 100% de prioridad a la participación de la gente en el logro de sus objetivos. Los resultados concretos que nosotros tuvimos al término de este proyecto, se dieron en tres ámbitos.

El primer ámbito es dentro de la Municipalidad; tenemos que aclarar que el resultado más concreto y fiable que tenemos, es que nuestra Alcaldesa tomó la decisión de crear la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO); nosotros éramos un departamento social, netamente involucrado en la ejecución de programa sociales de gobierno. Creamos la Dirección de Desarrollo Comunitario, porque existía la voluntad de la autoridad de poder crearla porque, de otro modo, no se hubiera logrado.

Se aumentó la dotación de personal, antes trabajaba únicamente una Asistente Social y algunos administrativos; ahora tenemos cuatro profesionales más que trabajan en conjunto con nosotros. Hay mayor espacio físico; si bien esto se ve insignificante, todos sabemos que trabajar en una sola oficina, con cinco personas dentro es bastante incómodo. Logramos que nos entregaran un mayor espacio y poder darles la dignidad a cada funcionario que labora dentro de la DIDECO.

El segundo logro fue la la creación del Fondo de Desarrollo Vecinal. El Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVECH, como nosotros le llamamos, es un fondo concursable en el cual participan todas las organizaciones comunitarias que existen en Chañaral. Logramos que ese fondo se creara con recursos propios de la municipalidad, que ascienden a $ 12.000.000 (aprox. U$ 27.000) anuales, que si bien puede parecer escaso, para nosotros es una gran logro, porque lo que hacíamos era únicamente entregar una subvención a cada una de las organizaciones y no a todas; generalmente, a las deportivas. Logramos rescatar recursos, una subvención anual y obtuvimos 12 millones de pesos, y ahora hacemos llamados en el año y todas las organizaciones participan.

Elaboramos nuestro presupuesto anual ahora; presentamos a Finanzas y al Concejo nuestro presupuesto y hacemos exigencias que podemos defender. Para nosotros es una gran logro, porque era tarea del Jefe de Finanzas que nos decía: ustedes disponen de esta plata.

[6] Carnaval callejero.

Ahora es diferente: nosotros presentamos el presupuesto de acuerdo a nuestras. Mejoramos internamente la DIDECO; se decía -irónicamente- vamos a vacacionar al Departamento Social; ahora, vamos a trabajar al Departamento Social, y se ve que éste trabaja; mejoramos internamente nuestra posición y hemos retomado responsabilidades como DIDECO. Manejamos la cultura, manejamos el medio ambiente y manejamos la juventud, diversos ámbitos que estaban disgregados en la Municipalidad, ahora los estamos gestionando.

Este proyecto produjo algunos cambios en las organizaciones. Primero, todos tuvieron un aprendizaje técnico, aunque leve pero, al menos, la gente sabe cómo formular un proyecto y gracias al FONDEVECH, van practicando cada dos meses esa formulación de proyecto. Descubrieron potencialidades que pensaban que no tenían, la gente se dio cuenta de que eran más de lo que pensaban que eran. Un mayor conocimiento de las potencialidades de la comuna, pues tenían un conocimiento muy cerrado del entorno, únicamente donde estaba su junta vecinal, su club deportivo. Ahora tienen una visión más amplia de lo que es su comuna, hay un cambio de visión de la Municipalidad, ya la Municipalidad -para las organizaciones- no es aquella que entrega todos los beneficios, sino también en la cual podemos trabajar unidos, para lograr algo juntos. Antes, la Municipalidad era la que entregaba todo, ahora no, la Municipalidad entrega las herramientas para que aquellos busquen su solución y, también, es mucho más importante los cambios en las relaciones, entre el municipios y las organizaciones.

Ahora tenemos una relación de carácter más horizontal, podemos mirarnos con las organizaciones en igualdad de condiciones, con el respeto debido y se sienten más integrados a la Municipalidad; se les atiende en forma personalizada, tienen mayor acceso a las autoridades de la Municipalidad; no son considerados como una molestia.

El reconocimiento de trabajar en conjunto durante todos estos meses en el proyecto, les permitió a ellos, y a nosotros, descubrir que enfrentamos una cantidad determinada de problemas y, por eso, no podíamos darle la solución inmediata que ellos requerían. Aprendieron que nosotros, como funcionarios municipales, tenemos restricciones propias de nuestro trabajo, pero que es necesario que conozcan y aprendimos a diseñar proyectos en un lenguaje común. Esto quiere decir que los profesionales tenemos miras muy altas de lo que queremos conseguir de la gente que, muchas veces, sabe apenas leer y escribir. Ahora los dos tenemos una relación mucho más horizontal, estamos en un mismo nivel, somos capaces de entenderlos y ellos pueden entregar lo que nosotros estamos pidiendo.

Hubo elementos dentro de la realización de este proyecto, que facilitaron y obstaculizaron nuestro trabajo. En primer lugar, y es el principal, es la decisión política de crear la DIDECO; la disposición que tuvo la autoridad y los funcionarios de participar en este proyecto y la recepción de los dirigentes. Nosotros pensamos, en un primer momento, que los dirigentes no iban a estar de acuerdo con nosotros; al contrario, recepcionaron muy bien lo que les estábamos entregando. Algunos obstaculizadores importantes fueron la Campaña Electoral Municipal que se abrió justamente en esos meses, el paro nacional de los funcionarios municipales y la tradición, la cultura funcionaria tradicional, que todavía está vigente en la Municipalidad.

Para terminar, una breve descripción de lo que es el FONDEVECH. Es un proyecto nuestro, en el que tenemos cuatro horas de postulación de las organizaciones, en las que se capacitan sobre cómo presentar proyectos y qué tipo de proyectos en las áreas de acción comunitaria, implementación, deporte, recreación y cultura, que hasta el momento ha tenido gran aceptación, porque hemos tenido hasta la participación de jardines infantiles. Este es nuestro proyecto estrella y éste es el logro más

concreto que tenemos del Proyecto de Gestión Estratégica de Desarrollo Comunitario.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Francisco Chico

El objetivo en este seminario es presentar nuestra experiencia en la ciudad de Ipatinga, que data de 1989, cuando dimos inicio al proceso de discusión del presupuesto municipal con la participación de la población. Estamos en la tercera administración y consideramos que esta experiencia se encuentra madura y consolidada.

La historia del presupuesto municipal en Brasil se puede dividir en dos períodos distintos, y tiene como marco referencial las modificaciones aprobadas en la Constitución Federal de 1988.

Período anterior a 1988

En este período, destacamos las siguientes características del presupuesto municipal:

- era un elemento meramente formal, que no expresaba un plan de trabajo ni orientaba las acciones de gobierno;
- contenía un lenguaje técnico y codificado y su elaboración se realizaba a puertas cerradas;
- el poder legislativo no tenía autonomía para modificar la ley de presupuesto: prevalecía lo que el poder ejecutivo elaboraba;
- la aplicabilidad del presupuesto estaba íntegramente en manos de los gobernantes: esta práctica hacía su aporte al "clientelismo", al "intercambio de favores" y a la desorganización de la sociedad civil.

Período posterior a 1988

Con la promulgación de la Constitución en 1988, se contemplaron tópicos importantes que contribuyeron al perfeccionamiento del presupuesto municipal, como:

- la libertad política y sindical: la sociedad pasa a defender sus intereses;
- en algunos municipios, las políticas se transformaron en instrumentos efectivos de mejoría de las condiciones de vida de la población y, debido a las intervenciones del ciudadano, lograron tener prevalencia las reivindicaciones señaladas por éste;
- el legislativo adquiere autonomía para agregar, en la pieza presupuestaria, acciones que contribuyan a la orientación del ejecutivo y a la definición de los gastos públicos;
- la participación del ciudadano en la definición de las políticas públicas, evaluando, criticando y opinando, ha contribuido ampliamente en la democratización y la modernización de la administración municipal;
- fortalecimiento del poder municipal: aumento en los ingresos y el poder de decisión;
- nuevos mecanismos de planificación: el Plan Plurianual de Inversiones y la Ley de Directrices Presupuestarias: el primero con la función de expresar objetivos y metas de la administración para, como mínimo, tres años y, el segundo, actuando como norte para la elaboración del presupuesto, logrando los objetivos generales y específicos de la población y del ejecutivo;
- con la apertura a intervenciones del ciudadano, ha surgido lo que llamamos el "presupuesto participativo".

Definimos como presupuesto participativo al instrumento de integración del ciudadano en la elaboración del presupuesto municipal, proponiendo, acompañando, fiscalizando y discutiendo sobre las materias referentes a ingresos y a gastos.

Antes de iniciar el relato de la experiencia del proceso del Presupuesto Participativo en Ipatinga, es necesario hacer un breve

comentario sobre las características del municipio:

La ciudad de Ipatinga está situada en el Valle del Acero, polo siderúrgico de Minas Gerais, en la región este del Estado y Sudeste de Brasil. Ocupa un área de 160 km^2. Es un municipio nuevo, con 33 años de emancipación político-administrativa. Tiene 195.743 habitantes, de los cuales 99.579 son mujeres y 96.164 son hombres, según antecedentes del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) de 1996. Es una ciudad metalúrgica, en la cual está situada la Usina Siderúrgica de Minas Gerais: USIMINAS, la más grande siderúrgica de América Latina. La principal fuente de recaudación del municipio es el ICMS (Impuesto de Circulación de Mercaderías) generado por USIMINAS. Según el estudio de una empresa de renombre en el estado, la Fundación João Pinheiro, Ipatinga posee un nivel mediano de calidad de vida.

La Experiencia del Presupuesto Participativo en Ipatinga

Tuvo inicio en 1989, en la primera administración del gobierno democrático popular en Ipatinga. El primer paso fue la elaboración de un estudio técnico sobre la ciudad, en el cual se determinó que ésta sería dividida en regionales, agrupando los barrios según similitudes físicas, económicas, de ubicación y de carencias. De esta forma se constituyeron ocho regionales presupuestarias. Para cada regional, se eligió un Consejo Regional de Presupuesto, formado por representantes de la población de cada barrio, en la proporción de un consejero efectivo y un suplente para cada 1.000 habitantes, con las atribuciones de acompañar y evaluar las acciones de la Administración, en relación con la aplicabilidad del presupuesto. Los consejos regionales se eligen en asambleas populares.

Entre los miembros efectivos de los consejos regionales se eligen los del Consejo Municipal de Presupuesto, en la proporción de un consejero efectivo y un suplente para cada 10.000 habitantes. Este consejo actúa como eslabón de unión entre los consejos regionales y la Administración. Se reúne bimestralmente para evaluar la rendición de cuentas de la aplicabilidad presupuestaria. Para tanto, sus miembros necesitan tener responsabilidad y disponibilidad para mantener siempre informados a los Consejos Regionales.

La institucionalidad del Consejo Municipal de Presupuesto nació en 1993, cuando fue aprobada la reforma administrativa de la Ilustre Municipalidad de Ipatinga. Todos los consejos pasaron a ser organismos administrativos y de apoyo a las secretarías. La reglamentación interna fue elaborada por la Administración y aprobada por la población y estuvo en vigencia hasta 1997. Ese año sufrió varias modificaciones, dividiendo los reglamentos de los Consejos Regionales, del Municipal de Presupuesto, del Congreso y de las Regionales Presupuestarias.

Entre las modificaciones podemos citar: la duración de las funciones de los consejeros, que pasó a ser de dos años; la periodicidad de las reuniones de rendición de cuentas, antes mensual y ahora bimestral, y una nueva división de las regionales presupuestarias en virtud de las obras del Nuevo Centro, que ocasionaron cambios de diversas familias desde el centro de la ciudad hacia otros barrios.
Desde 1990, se realiza el Congreso Municipal de Prioridades Presupuestarias: COMPOR. La población lo considera como el momento más importante dentro del proceso del Presupuesto Participativo, ya que, a partir de varias asambleas para elección de delegados y discusión de las reivindicaciones de cada regional presupuestaria, en este congreso se le asigna jerarquía a las prioridades.

Desde el primer COMPOR, en 1990, hasta 1997, ha habido varias mejorías en el proceso del Presupuesto Participativo. Mencionaremos sólo las más relevantes:

- el largo proceso de politización y concientización de los ciudadanos;

- la intervención de los ciudadanos en las decisiones sobre políticas públicas, que hace que los gobernantes y técnicos tengan mayor sensibilidad, creándose una relación de confianza entre las partes y ampliando la visión del ciudadano hacia la ciudad;
- la rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos mensuales de la Administración, y el consiguiente aumento de la credibilidad del ciudadano en el poder público municipal, a través del conocimiento interno del aparato público;
- ampliación de la participación de la población: al comienzo, en 1990, en el congreso participaban solamente los consejeros regionales, sin embargo, a partir de 1994, cualquier entidad organizada y reconocida por ley pudo designar delegados e incluir sus prioridades;
- después del COMPOR, la Administración incluye lo que fue escogido en el presupuesto-programa del Municipio. A comienzos del año siguiente, se realiza la plenaria de aplicabilidad presupuestaria, ocasión en que el presupuesto se da a conocer a todos los participantes del COMPOR, informándose éstos de cómo y cuándo serán llevadas a cabo las prioridades escogidas para facilitar el seguimiento de la aplicabilidad.

3ª Administración Democrática, 1997

En esta administración se implementaron varias acciones que buscaban el perfeccionamiento del Presupuesto Participativo, que son:

- creación del Comité de Participación Popular, con el objetivo de unificar toda la política de participación popular del municipio;
- creación del programa "Caravana de la Participación Popular", que lleva a los Consejeros, Concejales y a la Administración de visita a los lugares donde se han realizado las obras reivindicadas, y, en las etapas de preparación del COMPOR, se visitan los lugares de las reivindicaciones no atendidas, entregando mayor calidad al proceso de selección de las prioridades;
- a través del resumen de todas las reivindicaciones desde 1990, la Administración elaboró un estudio dividiéndolas en seis (6) grupos: 1. atendidas o en etapa de realización; 2. de difícil factibilidad técnica o financiera; 3. que atienden prioritariamente a las regionales; 4. obras y servicios estructuradoras de toda la ciudad; 5. relativas a las actividades permanentes de la municipalidad; y 6. que necesitan un mejor detalle, o sea, perdieron su razón de ser en función del tiempo y de la necesidad.

Se determinó y actualizó los costos de todas las reivindicaciones de los grupos 3 y 4. Las reivindicaciones del grupo 3 tienen carácter regional, es decir, obras o trabajos que beneficiarán sólo a los barrios que forman parte de la regional. La Administración garantizó un monto de R$ 2.000.000 para la realización de las reivindicaciones que forman parte de ese grupo. Como criterios para el desglose de ese monto, se consideraron los siguientes puntos: población y carencias de infraestructura y de entretención. A cada punto se le asignó un peso y, las regionales, a través de factores de ponderación, recibieron un porcentual equivalente. En el COMPOR, cada regional, conociendo los costos de las reivindicaciones, seleccionó sus prioridades dentro del valor establecido. Las reivindicaciones del grupo 4 formaron parte del Plan Plurianual de Inversión para el período de 1998 a 2000. Estas también han sido divididas en grupos: 1. Modernización Administrativa de la Municipalidad; 2. Mejora en las condiciones de vida de la población más pobre. 3. Desarrollo Económico; 4. Educación, Cultura, Deporte y Recreación; 5. Servicios Urbanos; 6. Salud; y 7. Inversiones condicionadas a factibilidad de recursos financieros. En el COMPOR, los participantes presentaron enmiendas que fueron incorporadas a la proposición de la Administración y aprobaron el documento.

Perspectivas para 1998

Actualmente, la Administración tiene como perspectiva dentro del proceso para 1998:

- la creación de criterios para análisis de inversiones en virtud de la demanda de servicios y equipamientos públicos, con el objetivo de dar mayor efectividad a la gestión pública y mejorar las condiciones de vida;
- la discusión de los proyectos de todas las obras seleccionadas para 1998, a través de asambleas regionales fijadas para ese fin, con la presencia del Alcalde, Secretarios y la población de cada regional;

La discusión de los criterios para la realización de las obras y servicios previstos en el Plan Plurianual, con todos los participantes del COMPOR en la Plenaria de Aplicabilidad Presupuestaria, que contempla los puntos: población beneficiada, economía generada, gasto e ingreso mensual; implantar cursos de capacitación y formación de los consejeros de presupuesto, con el objetivo de facilitar el seguimiento, la evaluación y la interferencia en los gastos públicos.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Eduardo Jara

Curicó es una comuna de 105.000 hab., la planta de funcionarios municipales de 200 funcionarios, más o menos, y estamos terminando este año con un presupuesto de 5.000 millones, todo esto es para que se ubiquen ustedes en el contexto y el tipo de comuna de la que estamos hablando. De estos 5.000 millones, 2.000 son transferencias de otros organismos del sector público, especialmente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que nos ha tratado muy bien en los últimos años. Precisamente el PROFIM, que se incorpora al presupuesto y se ejecuta con el presupuesto municipal, y con el PMB, Programa de Mejoramiento de Barrios y, por lo tanto, nuestro presupuesto sólo municipal, es del orden de 3.000 millones en el año.

La comuna ha tenido un desarrollo espectacular en los últimos tiempos, tal vez una de las comunas con más desarrollo dentro del país; pero este desarrollo se basa, esencialmente, en la actividad agrícola y como han de saber los delegados extranjeros, en este país las empresas agrícolas no pagan patente municipal, es una actividad que no genera derecho municipal y por lo tanto nos estamos transformando en una comuna rica, con un gran crecimiento que demanda muchas necesidades, con un municipio de clase media; ahora, en este contexto, más el marco legal que tenemos, escuchamos con envidia algunas experiencias de otros países latinoamericanos, de Alcaldes que pactan nuevos derechos municipales, o nuevos ingresos con la comunidad, o que tienen la posibilidad de endeudarse y obtener créditos, cuestión que tampoco se puede hacer en Chile.

Por ello, cuando se nos propuso desarrollar este proyecto, en el contexto de la implementación del PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (PLAFIM), nos pareció importante para nuestra comuna. De esta forma, la Ilustre Municipalidad de Curicó suscribió un contrato con la Empresa Consultora Bakovic y Balic para la ejecución del proyecto REVISION, ACTUALIZACION Y BUSQUEDA DE NUEVAS FUENTES DE INGRESOS MUNICIPAL. Dicho proyecto se planteó realizar un diagnóstico y análisis de la situación actual de los Ingresos Municipales, para detectar problemas y proponer soluciones que signifiquen aumentar las arcas municipales.

Como producto de este trabajo se obtuvo una serie de subproyectos definidos a nivel de perfil; muchos de ellos implicaron medidas inmediatas por parte del municipio, otros necesitaron la contratación de un proyecto complementario con la misma empresa consultora cuya idea era la OPTIMIZACION DE LA GESTION PATRIMONIAL.

El Objetivo planteado en este estudio, apuntaba básicamente a:

Realizar un diagnóstico y análisis de la situación actual de los ingresos municipales, detectando problemas y proponiendo soluciones que signifiquen generar mayores y nuevas fuentes de recursos financieros.

La consecución de este objetivo implicó desarrollar el estudio en tres etapas:

La primera, de diagnóstico de la situación actual identificando los ingresos actualmente generados por la Municipalidad, analizando su comportamiento histórico y revisando las Ordenanzas Municipales directamente relacionadas.

En un segundo momento, el diagnóstico de todos las unidades fiscalizadoras, de control y recaudación de ingresos, y un análisis de sus recursos y principales problemas. Además, se determinó y analizó los ingresos no percibidos por la Municipalidad, ya sea por problemas de optimización en la gestión o porque éstos no han sido detectados.

Finalmente, se identificaron problemas y se plantearon soluciones, para lo cual se elaboraron fichas de subproyectos a nivel de perfil, proponiendo adicionalmente los textos de aquellas Ordenanzas (normativas municipales con efecto obligatorio para los habitantes de la comuna) requeridas para complementar la solución planteada.

Esto dio como resultado 19 subproyectos. Quisiera decir que de estos subproyectos, algunos son considerados un aporte extraordinariamente importante.
El análisis realizado en cada una de las etapas mencionadas anteriormente, permitió identificar los ingresos no percibidos por la Municipalidad, que para su análisis se dividieron en:

Optimizacion De Ingresos Actuales, entre los que se encuentran:

a) Patentes Municipales (morosidad y clandestinos)
b) Arriendo del Mercado Municipal (bajo canon y morosidad)
c) Derechos de Obras (pago de cuotas)
d) Derechos de Aseo (ordinario)
e) Impuesto territorial (falta catastro actualizado)
f) Propiedades Municipales (mal aprovechamiento y deudas)
g) Tarjetas de Estacionamiento (incumplimiento del concesionario)
h) Uso de recintos deportivos (gratuidad)

Y, por otra parte, Nuevas Fuentes de Ingresos, como las siguientes:

a) Extracción de Aridos
b) Derechos de Propaganda
c) Derechos de Aseo extraordinario
d) Optimización Ingresos Servicios Traspasados

En base a este estudio, los ingresos totales no percibidos se cuantificaron en un equivalente aproximado a 50.000 U.F. de las cuales el 22% corresponde a morosidad, el 18% a ingresos anuales de Servicios traspasados, y el 60% a nuevas fuentes de ingresos, generables anualmente. Si se compara con el total de ingresos obtenidos por la Comuna durante 1995 (198.920 UF), este monto alcanza a un 40%.

La consultoría externa nos abrió los ojos respecto de situaciones de las que no nos habríamos dado cuenta; hay una segunda gama de cosas que el municipio sabía que tenia que hacer, pero que no las estaba haciendo. Por ejemplo, en el informe de la consultora, figuró un encuentro político, sobre todo en el Concejo, que facilitó empezar a hacer cosas que sabíamos que teníamos que hacer, pero que no se hacían. El cobro de los derechos de extracción de aseo, que generaba alta resistencia por el tema de los votantes, pero frente a argumentos técnicos muy sólidos. Se pudo avanzar en ese terreno y hoy día estamos recaudando una suma importante. Lo mismo

ocurrió con la situación de los parquímetros o el estacionamiento en vía pública. Estábamos cometiendo el error que se comete en muchas ciudades: lo habíamos entregado en concesión al Club deportivo de la ciudad, en este caso Curicó Unido del cual yo, al igual que todos los Alcaldes, soy Presidente Honorario pero que, en definitiva, significaba un sistema en que ellos tenían que pagar un 30 % de lo que se recaudara, lo que nos obligaba a fiscalizar, para saber efectivamente cuánto se recaudaba. Llegamos a fiscalizar que la recaudación bruta era más o menos 6 o 7 millones de pesos y, por lo tanto, Curicó Unido tenía que pagarnos mensualmente uno o dos millones de pesos, que además no pagaba porque el Club tenía que contratar jugadores que tenían para llegar a la Liguilla y el Alcalde y los Concejales estábamos de acuerdo con ello; entonces, debiendo recibir teóricamente uno o dos millones y medio, no los recibíamos.

A raíz de este estudio, tomamos la decisión de licitar la administración de los estacionamientos y parquímetros de la ciudad y siguiendo el consejo del estudio no en porcentaje, sino que por un monto fijo por estacionamiento, nos sacamos de encima todo el problema de fiscalización y debo decirles que la empresa que se adjudicó la licitación ofreció 12 millones de pesos, la verdad es que la tarifa la aumentamos de 100 a 150 pesos, si uno deflacta esto, subimos de un millón y medio, que no recibíamos a 8 millones de pesos que hace varios meses se están ingresando a las arcas municipales.

Hay otros proyectos, una tercera gama de proyectos, que no consideramos tan buenos. No es una crítica a la empresa consultora, pero de 19 proyectos, no todos podían ser de la misma calidad. Estos proyectos se pueden dividir en dos tipos: aquellos que podemos implementar con recursos propios y lo estamos haciendo; por ejemplo, uno de los 19 subproyectos dice: dirigir el control interno al control del ingreso. Estarán de acuerdo conmigo, de que los controles internos y también, muchas veces, la Contraloría revisa los egresos, hasta la compra de 18 metros de cordel, pero se preocupan bastante menos de aquellos actos que no se hacen y que significan que dejamos de percibir ingresos. Ahora, aplicar este proyecto es un asunto de política interna que no pasa por el Concejo, sino entre el Alcalde y su control interno.

Como se mencionó anteriormente, existió un interés por parte del Municipio en profundizar algunos de los subproyectos detectados en el proceso de consultoría, lo que originó que se realizara un contrato complementario con la empresa, para la ejecución del proyecto OPTIMIZACION DE GESTION PATRIMONIAL, en el cual se abordaron los siguientes temas:

Un catastro de bienes raices de propiedad municipal, valorización comercial, optimización de uso, sistema de archivo de convenios y contratos actualizados, el estudio de áreas concesionables para publicidad y bases de licitación, la normalización de la situación del mercado municipal y, finalmente, un catastro de letreros publicitarios en locales comerciales, cuantificación económica e identificación de problemas y tareas.

Los objetivos de este estudio fueron determinados en forma conjunta por la unidad técnica municipal y la empresa consultora, estos dicen relación con lo siguiente:

Identificar la totalidad de bienes raíces de propiedad Municipal por medio de una investigación a nivel del Conservador de Bienes Raíces (CBR) y otras fuentes, cotejando dicha información con la existencia en el Departamento Jurídico y el Activo Fijo de la Municipalidad.

Optimizar el aprovechamiento económico y el control de dichos inmuebles, basado en una adecuada Tasación Comercial.

Informar sobre la situación actual de los 68 locales y 64 módulos del Mercado Municipal, en lo que se refiere a uso, morosidad, pago de

arriendo actual y determinación de valores de cobro.

Identificar y pre-evaluar las áreas posibles de concesión dentro de la Comuna para disponer de espacios publicitarios en la vía pública.

Catastrar la publicidad privada en locales industriales y comerciales, comparándola con la información existente a nivel del registro de patentes municipales y evaluando económicamente su diferencia.

Redactar bases técnicas de licitación para áreas de publicidad concesionables.

Definir una estrategia de Administración y Control de los Bienes Raíces Municipales y de la publicidad pública y comercial.

Definir la gestión del Departamento de Fiscalización y sus labores para administración de esta nueva información.

Para ello, se cumplieron las siguientes etapas: la recolección de la Información se obtuvo de los archivos del Conservador de Bienes Raíces de Curicó, desde el año 1921 a la fecha.

Luego se realizó la tasación comercial, estimando los valores comerciales de cada inmueble de propiedad municipal que presentara un uso económico alternativo. Para ello se realizó un inspección física a cada uno de los inmuebles, obteniendo antecedentes del terreno y sus edificaciones. Luego, se tasaron a su valor de mercado, tomando en consideración la ubicación, calidad de las edificaciones existentes, posibilidad de usos alternativos, etc. Finalmente, se definieron los cánones de arriendo, basado en el valor comercial actual de terreno, edificaciones e instalaciones.

De acuerdo a las tasaciones efectuadas en este proceso, actualmente los bienes de propiedad municipal con uso alternativo bordean las 101.841 U.F., presentando el mercado Municipal la tasación más alta con un valor de 82.725 U.F.

El resultado obtenido permitirá al Municipio proyectar acciones que signifiquen un mayor aprovechamiento de estas propiedades de acuerdo a los planteamientos expuestos en este estudio.

En cuanto a las áreas concesionables de publicidad

Como estrategia de administración y control para la publicidad pública, y como una forma de maximizar los ingresos por estos distintos conceptos, se propuso la realización de una licitación de los espacios publicitarios disponibles. Es así como se recomienda licitar públicamente la administración de todos o algunos de los medios publicitarios propuestos, a una única Agencia de Publicidad, mediante contrato de concesión.

La agencia que se adjudique la administración deberá pagar un porcentaje de sus ingresos a la Municipalidad, además de encargarse globalmente de la administración, mantención, control y cobro de la publicidad expuesta, según las bases tipo entregadas por el estudio.

El uso de este mecanismo de administración de los espacios publicitarios y la entrega en concesión, sin duda, harán que la Municipalidad obtenga ingresos que hasta hoy no percibe.

En cuanto al catastro de letreros publicitarios en locales comerciales

El catastro de letreros publicitarios se realizó en toda la comuna de Curicó, incluyendo los centros poblados de Curicó como Sarmiento, y los Niches.

La información final entregada permitirá, sin más trámite, incorporar el cobro

correspondiente en las próximas boletas de pago de patentes, además de conocer la ubicación de toda la publicidad dentro de la Comuna.

La información recolectada en terreno arrojó la existencia de 7.987 letreros con una superficie de 13.263,5 m^2 de exposición, equivalentes a un monto de 1.389,42 UTM (UTM: Unidad Tributaria Mensual equivalente a U$ 50) que deberían ingresar a las arcas municipales. Actualmente, se ha declarado por este concepto, la suma de 497,81 UTM, los cuales deberán ingresar el segundo semestre de 1997. El análisis anterior, indica una diferencia por percibir de 891,61 UTM.

Tomando sólo este subproyecto, en un lapso de dos años, se recupera el gasto completo de inversión en ambos proyectos, tanto el aporte Municipal, como el de la SUBDERE.

El Mercado Municipal

El Mercado Municipal se ubica en el sector céntrico de la ciudad con gran afluencia de público y donde el comercio corresponde a la principal actividad del sector. Cubre una superficie aproximada de 3.700 m^2 de los cuales existen 2.425 m^2 utilizados por unidades comerciales. Alberga a 69 locales y 64 módulos que, principalmente, abarcan los rubros de venta de ropa, frutas y verduras, artesanía y comida.

La recaudación total semestral esperada, alcanza a $39.585.570 ($6.597.595 mensual), viéndose esta cifra mermada por la morosidad que a junio de 1997 se elevaba aproximadamente a $51.000.000 correspondiente a la deuda acumulada por 38 locales y 42 módulos y que presentan un promedio de morosidad de 9,6 meses.

Como alternativa de solución al grave problema que implica la administración del Mercado Municipal, se propone licitar su administración como un todo y que este ente administrador controle, fije y decida sobre los arriendos en el recinto.

Esta solución, además de ofrecer la ventaja de tratar con un solo interlocutor, evita los gastos en que incurre la Municipalidad por concepto de administración del recinto, siendo ellos responsabilidad del administrador o concesionario.

La otra alternativa propuesta por la Consultora es la venta del inmueble, teniendo en cuenta la tasación comercial de 82.725 U.F. de acuerdo a los cálculos estimados por la empresa.

Aquí ha ocurrido algo extraordinario y quiero señalarlo porque estos proyectos no sólo tienen los efectos y los resultados que los ejecutores han pensado, sino que después que la empresa mandó sus Consultores y Profesionales a medir el mercado, local por local, y conversó con los locales del frente, para saber cuánto arriendo pagaban los que no son municipales, pero que están en la vereda de enfrente y dió a conocer un avance de cuánto era la tasación del mercado, solicitó audiencia la Asociación Gremial de los locatarios del mercado para ofrecer pagar más arriendo, cosa que nunca nos había ocurrido, ni lo había visto, pero frente a una situación de un mercado que se evaluaba en 1.200 millones de pesos y que tenía una rentabilidad anual neta de 39 millones, hasta los propios locatarios se dieron cuenta de que un bien que cuesta 1.200 millones de pesos, a lo menos, no puede rentar 39 millones de pesos al año y que si esa situación seguía, lo más probable era que el municipio decidiera venderlo. Entonces, este proyecto ha tenido también un resultado y el efecto de que, hoy día, yo negocio nuevamente con los locatarios, cuando ellos me piden pagar más, situación que jamás se me habría pasado por la mente

Para terminar, quisiera señalar que cuando la SUBDERE nos propuso exponer sobre este proyecto, nos pareció un aporte porque es uno de los proyectos que ha funcionado bien; en los otros también estamos trabajando, pero creemos que éste ha tenido algunas cosas

bastante novedosas y que, efectivamente, podemos testimoniar que se ha justificado, técnica y financieramente y que el resultado que está teniendo, es un resultado altamente positivo.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Patricio Mancilla

La Municipalidad de Osorno está ubicada a 1000 km. al sur de Santiago. Su población es de 150 mil habitantes. El nombre del proyecto que hoy queremos presentar es Gestión Patrimonial, Optimización de la Capacidad Financiera e Inventario Codificación, Marcaje y Conciliación Contable del Activo Fijo; el monto del proyecto fue de 44 millones de pesos, equivalente a 100 mil dólares; el año de ejecución fue 96-97. Este Proyecto se subdividió en dos subproyectos: uno, Gestión Patrimonial, cuyo objetivo general era diseñar un sistema que permita optimizar la rentabilidad del patrimonio municipal. Los objetivos específicos fueron mejorar el aprovechamiento y control de los bienes inmuebles; controlar la utilización del equipamiento, de tal forma que sea más económica; optimizar la administración del acervo artístico y cultural; liquidar aquellos bienes prescindibles o inutilizables; y, mejorar la calidad de servicio prestado a la comunidad por medio de una infraestructura adecuada.

Los productos esperados de este subproyecto, fue generar un catastro valorizado en bienes relevantes de la Municipalidad; generar una base de datos con los costos y beneficios asociados a cada uno de los bienes; poner en marcha un sistema de gestión patrimonial; dotar a la Municipalidad de una estrategia patrimonial; lograr una mejor custodia y utilización y mantención de los bienes; y, aumento de su rentabilidad tanto real o nominal. Eso, respecto al proyecto de gestión patrimonial.

Respecto al subproyecto Optimización de la Capacidad Financiera, el objetivo general fue: fortalecer los recursos para los planes de Desarrollo Municipal, otorgando mayores beneficios mediante el aumento de la capacidad financiera municipal. Los objetivos específicos de este proyecto fueron el diseño de una estrategia, con el propósito de incrementar los recursos propios; e, implementar las medidas correctivas a los problemas detectados con la identificación de recursos técnicos y humanos. Otro objetivo fue modernizar y actualizar los procedimientos de control de morosidad y fiscalización de los recursos municipales; identificación de las actuales fuentes de ingresos municipales y un análisis de su comportamiento histórico hasta el año 2.000; evaluación de los recursos disponibles para lograr estos ingresos según fuentes de financiamiento personal, técnica, instrumentales; e, identificación de problemas, búsqueda de soluciones y proposiciones alternativas; cuantificación del impacto de la aplicación del catastro de bienes raíces; lograr reducir los gastos sin afectar el nivel de inversión y la calidad de prestaciones entregadas; proponer y establecer plan de acción general para implementar las medidas propuestas por el consultor; y, estimación de los mayores recursos obtenibles para la implementación de las medidas propuestas. Los productos esperados para este proyecto, la proposición con respecto a los ingresos de este tema, apuntaron fundamentalmente a la generación de ingresos no percibidos por la Municipalidad y que pueden ser producto de un mejoramiento de la actual gestión.

En relación a la Fuente de Nuevos Ingresos, la solución apuntaba a analizar todas las alternativas viables, dentro del marco legal, para generar ingresos actualmente no percibidos por el municipio como, por ejemplo, nuevas concesiones publicitarias, creación de vínculos con la empresa privada y otros proyectos.

En la Optimización de Gestión de Gastos, la proposición apuntaba a buscar formas de disminuir gastos prescindibles y optimizar gestiones internas tendientes a disminuirlos

como, por ejemplo, una proposición de programa de mantención para evitar gastos excesivos en la mantención de edificios y del Activo Fijo en general, así como analizar una adecuada programación de adquisiciones con el fin de evitar incrementos innecesarios de stock.

Adicionalmente, se evaluaba la posibilidad de externalizar servicios, que actualmente generan utilización de recursos internos y que podrían ser liberados, traspasándose éstos a terceros en su administración como, por ejemplo, mantención del alumbrado público, recolección de basura, contratación de servicio de cobranza, mantención de jardines y mantención de semáforos y, por último, optimizar ingresos para realizar inversiones. Se analiza la factibilidad y oportunidad que tiene el municipio de acceder a los fondos externos, ya sea gubernamentales o privados, que permitan incrementar los niveles de inversión, para lo cual se elabora un catastro de fuentes de financiamiento donde ésta puede postular, señalando fechas, plazos y requisitos específicos.

Principales resultados de estos subproyectos, en el personal municipal.

En un principio, el personal se mostró un poco renuente al Proyecto, por el hecho de ver qué gente externa a ellos se estaba inmiscuyendo en asuntos de su trabajo y, de hecho, el personal siempre es reticente a esto, sobre todo que pueden venir cambios a los cuales no están acostumbrados, o no estamos acostumbrados; pero luego, al empezar a trabajar la Consultora, se fue dando una relación personal y prestando la colaboración suficiente para empezar a trabajar en dicho Proyecto. Es así como, por ejemplo, el Departamento de Renta, propuso sacar inspectores a la calle. Nosotros tenemos un Depto. de Inspección General que no daba abasto para la fiscalización de todos los negocios y locales comerciales de la ciudad de Osorno, y salió éste, del mismo personal del Departamento de Rentas. Se les instruyó como inspectores; en la mañana trabajan en la parte administrativa y en la tarde salen a fiscalizar. Lo que ha dado buenos resultados; ya en dos meses de gestión, han logrado fiscalizar más de 300 locales y la sorpresa fue que la mayoría de los locales estaban trabajando sin patente municipal. Entonces, esto trajo un doble aumento de recursos: por un lado, trajo el hecho de que el Juzgado de Policía Local empezó a incrementar sus ingresos por las multas y, por el otro lado, el Juzgado no le otorga la absolución mientras no le haya pagado su patente comercial.

Después, en el aspecto de gastos, los funcionarios comprendieron que había que hacer un uso eficiente de los recursos, porque de otro modo iría en perjuicio de nosotros mismos y esto conlleva que si somos ineficientes en algunos gastos, tenemos menos recursos para capacitación, por ejemplo, o para compra de uniformes.

Respecto a los superiores de la Municipalidad. Actualmente, se está viendo el fruto del Proyecto, porque están percibiendo otra mentalidad en los funcionarios, están viendo que los ingresos han aumentado, que los gastos operacionales están disminuyendo y que esto es beneficioso, ya sea para transferencias, como también para la inversión real. La comunidad está percibiendo también los efectos y lo va a percibir más fuertemente el año 98, en el presupuesto, los ingresos están aumentando el 10 % y los gastos operacionales han disminuido, también los gastos de personal han descendido y se ha aumentado la inversión real en un 47,3%,

Los proyecto globales que va a traer como beneficio el Proyecto, o que está trayendo, es el mejoramiento del servicio de recolección domiciliaria, con la compra, renovación de todo el parque automoto, que tienen más de 20 años de uso y con una inversión de alrededor de un millón de dólares. También el proyecto de alumbrado público, cambiando luminarias de mercurio por sodio por un valor de un millón 500 mil dólares, esto conlleva el mejoramiento

de la seguridad ciudadana y del medio ambiente.

También, se proyectará una Avda. Central en Osorno, la Avda. Mackenna, que permitirá contar con un paseo peatonal, lo que significa una inversión de alrededor de un millón 200 mil dólares, y traerá consigo un descongestionamiento de tránsito y, dentro de los proyectos más importantes, también está la implementación de infraestructura deportiva, que tiene como objetivo una Villa Olímpica, con un gimnasio para 5.000 personas, una pista atlética de recortant, canchas de tenis, canchas de fútbol, piscina y la habilitación de tres estadios con graderías de hormigón y camarines incorporados, por una inversión de tres millones de dólares. O sea, esto es salud y recreación que se está haciendo con los recursos que se están usando más eficientemente y con los aumentos de rcaudación.

Nuestros ingresos más importantes son el Impuesto Territorial, y el Fondo Común Municipal pero, actualmente, con el Proyecto, se está aumentando fuertemente lo que es patentes comerciales, que es generado por este Proyecto. En cuanto a los ingresos, como se puede ver, lo importante es el Impuesto Territorial; al respecto, tenemos un convenio del año 1993 con el Servicio de Impuestos Internos, que nos ha dado muy buenos resultados y se puede ver claramente el aumento de estos ingresos. También el Fondo Común Municipal y Patentes Municipales que está aumentando fuertemente; lo que está disminuyendo, son los Permisos de Circulación, pero esto viene asociado con la evaluación que hace el Servicio de Impuestos Internos, por el hecho de que la tasación comercial de los vehículos ha venido disminuyendo. Eso, respecto a los ingresos más importantes.

Respecto a los gastos, podemos ver que los más importantes son el gasto en personal, aunque del año 97 al 98 se va a mantener, estos son pesos nominales; vemos que los gastos operacionales también están disminuyendo y lo que está aumentando fuertemente es el gasto en inversión y el gasto en servicios a la comunidad. Esto es claramente concordante con el Proyecto, por la mayor eficiencia en el uso de recursos y el aumento de los ingresos.

Muchas Gracias

Intervención del Señor Roberto Godoy

Me corresponde exponerles uno de los proyectos de Mejoramiento Institucional que ha sido ejecutado en la Municipalidad de El Bosque. Previamente, quisiera señalarles que la comuna de El Bosque se ubica en la zona sur de Santiago y su Municipalidad fue instalada el año 1991, durante el gobierno del Presidente Aylwin. Su territorio nace de una desmembración de las populosas comunas de La Cisterna y San Bernardo.

Dada la reciente creación de esta Municipalidad y el contexto histórico en que es instalada, esto es, con el advenimiento del orden democrático en nuestro país, la Municipalidad de El Bosque caracterizó su acción, principalmente, por la búsqueda e implementación de un modelo metodológico innovador en el trabajo comunitario. Sin embargo, muchas de las acciones que la Municipalidad pretendía desarrollar en este campo, se vieron obstaculizadas por la normativa y la estructura administrativa y reglamentaria a que se sujetan los órganos de la administración del Estado, dentro de los que se cuenta, por cierto, a las Municipalidades. Esta contradicción entre la gestión programática de esta Corporación Edilicia y la rigidez estructural del ordenamiento jurídico y administrativo que la regulaba, nos llevó a concluir que el sistema de organización interna de la Municipalidad y su estructura, presentaban un conjunto de limitaciones y restricciones que traían como consecuencia, en primer lugar, una escasa claridad en el establecimiento de la misión institucional. A lo anterior, se sumaba la dispersión de funciones y competencias, la inconsistencia entre las

directrices institucionales y las acciones realizadas y una ausencia de procesos efectivos de coordinación entre las Unidades de Apoyo y las Unidades de Línea, conocidas también como Unidades Prestadoras de Servicios Externos.

Ahora bien, inserta en el proceso de Modernización del Estado, la Municipalidad de El Bosque fue seleccionada como una de las comunas beneficiarias con la experiencia piloto de implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM. En este marco y dado el proceso de discusión que se venía generando al interior de este órgano municipal, se estableció como una prioridad esencial la ejecución de un proyecto de reorganización municipal que estuviese destinado, principalmente, a conciliar y armonizar dos procesos altamente significativos que se desarrollaban en el país y muy fuertemente al interior de la Municipalidad; esto es, por una parte, el proceso de modernización de los órganos de la administración del Estado, con la consecuente mejora en la calidad de los servicios y el proceso de incrementación en los grados de participación ciudadana en el ámbito local.

El proyecto de Reorganización Municipal fue ejecutado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile; tuvo una duración aproximada de un año y medio, concluyendo con el establecimiento de una estructura municipal innovadora, la que, por cierto, escapa en buena medida de lo que es hoy día la regulación jurídica del aparato Municipal. La construcción de este modelo organizacional, diseñado en conjunto con la Universidad de Chile, tomó en cuenta tres criterios esenciales: En primer lugar, el establecimiento claro de su Misión Institucional de Servicio Publico; en segundo lugar, la creación de una gestión interna orientada hacia la obtención de resultados y la satisfacción de los clientes ciudadanos y, en tercer lugar, una profundización en los procesos de descentralización de la toma de decisiones y asignación de recursos al interior del municipio. Muchas veces las municipalidades demandan del nivel central que éste profundice en los procesos de descentralización, sin embargo, al interior de las propias Corporaciones Edilicias, no se generan con la misma fuerza acciones y mecanismos destinados a potenciar los procesos de descentralización en la toma de decisiones y asignación de recursos de la propia institución.

Con base en estas tres orientaciones globales, se propuso una estructura municipal que segmentaba la organización en cuatro niveles, que se denominaron sistemas. El primero, el Sistema de Gobierno; el segundo, el Sistema Interno de Gestión; el tercero, el Sistema Desconcentrado y, finalmente, el Sistema de Participación Ciudadana Organizada. Dada la necesaria gradualidad que requiere la implementación de los procesos de cambio organizacional, el nuevo diseño orgánico ha sido puesto en marcha paulatinamente. Así, para el año 1997, el Alcalde y el Concejo Municipal aprobaron el proceso de reorganización muncipal, con la consecuente puesta en funcionamiento del Sistema de Gobierno y del Sistema Interno de Gestión. Para el año 1998 se espera implementar los restantes sistemas diseñados por la Universidad de Chile, esto es, los Sistemas Desconcentrado y de Participación Ciudadana Organizada.

A continuación me refriré brevemente a la estructura general de este modelo organizacional. El Sistema de Gobierno, corresponde a lo que en la organización se denomina la cúspide estratégica, esto es, el área de la organización que detenta la autoridad política y administrativa del Servicio. El Sistema Interno de Gestión corresponde a lo que en la estructura tradicional de las municipalidades se conoce como las Unidades Prestadoras de Servicios, referidas tanto a las que prestan servicios internos, como externos; estos últimos son aquellos que se prestan a la comunidad. El Sistema Desconcentrado corresponde a una estructura orgánica compuesta por seis unidades territoriales.

En este punto resulta necesario detenerse brevemente para idicar que, con ocasión de la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal de la comuna de El Bosque, su territorio administrativo fue dividido funcionalmente en seis espacios geográficos, con el objeto de potenciar y focalizar de mejor manera la implementación de las políticas municipales en cada uno de estos segmentos territoriales. Con la futura puesta en marcha del Sistema Desconcentrado, se busca construir centros de resultados de la gestión municipal al interior de cada uno de estos territorios, cuyo objetivo principal será la focalización eficiente en la asignación de recursos, fijación de prioridades y metas y la creación de políticas municipales que recojan las particularidades, necesidades e identidades culturales y territoriales de cada uno de estos sectores.

La implementación del Sistema Desconcentrado pretende, en último término, contribuir a la creación de identidad barrial. Es sabido que Unidades de gestión más pequeñas y focalizadas facilitan los procedimientos administrativos, potenciando el concepto de barrio y actuando como impulsoras en la creación de identidad barrial.

Finalmente, el Sistema de Participación Ciudadana Organizada constituye, tal vez, la estructura más novedosa de este modelo organizacional. Dicho sistema pretende ampliar los límites institucionales tradicionales, albergando en su interior una estructura de organizaciones sociales y mecanismos que permitan de manera innovadora, sistemática e institucional, que los clientes ciudadanos organizadamente formulen a la estructura municipal sus demandas, intereses y proyectos. El Sistema de Participación Ciudadana está compuesto por el nivel de contacto entre la Organización Municipal, a través de las Unidades Territoriales integrantes del Sistema Desconcentrado y por las estructuras de base, principalmente organizaciones sociales, comunitarias y las agrupaciones temporales o subsidiarias. Este sistema está a cargo de un Coordinador cuya función principal es servir de enlace entre la estructura de contacto y el nivel organizacional.

Para continuar con esta ponencia, en el entendido de que su objetivo principal es referir las iniciativas que se han implementado con ocasión de la ejecución del PROFIM, me limitaré a exponer principalmente lo que corresponde al Sistema de Gobierno y al Sistema Interno de Gestión, los que actualmente se encuentran en funcionamiento en la Municipalidad.

El Sistema de Gobierno, como señalaba anteriormente, corresponde a la cúspide estratégica de la organización, es decir, al componente que detenta la autoridad política y administrativa del Servicio. El diseño de este Sistema fue concebido sobre la base fundamental de separar tres funciones que se radican en esta instancia orgánica, que corresponden a la Jefatura del Gobierno Comunal, la Alta Dirección de la Organización y la Dirección y conducción administraiva de la institución. Las funciones de Jefatura del Gobierno Comunal, radican, en virtud del mandato constitucional y la elección popular, en el Alcalde, a quien le corresponde, además, la Alta Dirección de la Organización, ya que éste se encuentra investido de la Jefatura Superior del Servicio y de la representación legal del mismo. Sin embargo, las funciones de dirección y conducción administrativa de la organización, que tradicionalmente fueron puesta en manos del Alcalde, son transferidas a un órgano interno de la Municipalidad, distinto del Alcalde, que se pasó a denominar Gerencia Interna. Cabe hacer presente que la figura del Gerente Interno no corresponde, necesariamente, a la figura del Administrador Municipal, funcionario que actualmente existe en nuestra legislación orgánica, toda vez que éste está, fundamentalmente, dotado de potestades de coordinación. Sin embargo, el Gerente Interno se encuentra investido de facultades y ejerce funciones de dirección y de administración de la organización.

¿Cómo ejerce válidamente sus facultades el Gerente Interno?. Para que la actuación de este órgano sea legalmente vinculante y administrativamente procedente, el Alcalde transfiere su facultades de organización y dirección administrativa de la institución, al Gerente Interno, a través de un acto administrativo de delegación de facultades, potestades y competencias. Cabe precisar que nuestra legislación autoriza a los Alcaldes para delegar parte de sus atribuciones legales en funcionarios de su dependencia.

En consecuencia, el Sistema de Gobierno quedó integrado por el Alcalde, el Gerente Interno, el Secretario Municipal, quien ejerce las funciones que le han sido conferidas por ley y por el Coordinador del Sistema de Participación Ciudadana Organizada, quien, como ha quedado dicho, es responsable del funcionamiento de este sistema y de mantener una adecuada relación entre las estructuras sociales y comunitarias con la organización municipal..

Sin embargo, el proceso de mejoramiento en la calidad de la gestión no quedaba concluido con la mera separación de funciones y la conformación del Sistema de Gobierno, siendo necesario avanzar en el mismo a través de la creación de un órgano que posibilitara de manera efectiva la descentralización al interior de la Municipalidad,. Para tal efecto, se constituyó el Comité Ejecutivo Municipal, órgano integrado por el Gerente Interno, el Secretario Municipal, el Coordinador del Sistema Participación Ciudadana y los miembros de la Estructura Técnica, de la Estructura de Apoyo y Jefes Divisionales, éstos últimos, integrantes de la Línea Media, instancias orgánicas que explicaré más adelante. El Comité Ejecutivo Municipal está encargado de establecer las políticas, planes y programas municipales, fijar sus objetivos, determinar sus metas e indicadores de gestión destinados a medir el impacto que la implementación de estos planes y programas ha producido en la comunidad.

Sin lugar a dudas, la instalación de este Comité Ejecutivo constituye un avance significativo en el proceso de descentralización al interior de la Municipalidad,

Ahora bien, en relación al segundo sistema de la organización, es decir, el Sistema Interno de Gestión, esta area reúne a las estructuras y unidades establecidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y corresponde a las Unidades Prestadoras de Servicios al interior de la institución y las Unidades Prestadoras de Servicios externos, esto es, el Centro Operativo. Estas Unidades municipales fueron agrupadas bajo áreas de interés y especificidad. Así, se creó una Estructura Técnica encargada de la planificación y control de la gestión municipal, que está integrada por la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, la Asesoría Jurídica y la Contraloría Municipal. Por otra parte, se estableció una Estructura de Apoyo, que bajo la fórmula de una desmembración de la actual Dirección de Administración y Finanzas, creó tres unidades específicas, a saber: la Unidad de Finanzas, la Unidad de Recursos Humanos y la Unidad de Administración.

Cabe consignar que la Estructura de Apoyo fue concebida como aquel componente de la organización destinado a prestar servicios internos, principalmente al Centro Operativo; ello, en la lógica de ir creando las condiciones que permitan el surgimiento de una nueva cultura organizacional centrada en la satisfacción de las necesidades de los clientes ciudadanos.

Por último, se estableció una Línea Media y un Centro Operativo. La Línea Media está compuesta por dos divisiones: la División de Desarrollo Urbano y la División de Desarrollo Social, las que agruparon al conjunto de unidades prestadoras de servicios externos, atendida la naturaleza de sus funciones y el área de prestación. La División de Desarrollo Urbano agrupa a las Direcciones de Obras Municipales, de Aseo y Ornato y de Tránsito y

Transporte Público. Por otra parte, la División de Desarrollo Social, integró la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Unidad de Cultura, de Económico Laboral y las Direcciones de Salud y Educación Municipal. Fundamentalmente, las divisiones tienen por función dirigir y coordinar las acciones que desarrolle el Centro Operativo, en la lógica de ir, creciente y sostenidamente, satisfaciendo de manera más integral y eficiente las múltiples necesidades de la comunidad.

Para terminar, las estructuras organizacionales, en sí mismas, no son buenas ni malas; sin embargo, un adecuado modelo orgánico posibilitará que la institución municipal pueda cumplir de mejor manera las funciones que le han sido encomendadas. En este sentido, con la reciente aprobación de la reforma constitucional que faculta a los gobiernos comunales para reorganizar sus plantas y flexibilizar su organización interna, se ha logrado un avance significativo en esta materia, ya que ello posibilitará que el diseño organizacional propuesto para la Municipalidad de El Bosque sea implementado sin objeciones de carácter legal, constituyéndose de esta forma, en un significativo aporte al mejoramiento de la gestión municipal. Creo firmemente que las nuevas condiciones creadas a partir del diseño orgánico expuesto, contribuirán al cumplimiento de la misión de Servicio Público que se ha impuesto a la Municipalidad, acercando esta institución a la gente.

Muchas gracias

Intervención del Señor Juan Ibacache

La Ligua se ubica en la Quinta Región, al norte de Santiago, a 150 km. y a 100 km. del Puerto de Valparaíso, tenemos una población de 27 mil habitantes , un extenso territorio, con valle y costa. Debemos señalar, como dato referencial, que tenemos un presupuesto de 2.5 millones de dólares y una planta entre personal de planta, valga la redundancia, y a contrata de 80 personas.

En primer lugar, hay que ratificar lo que se señaló en el día de ayer, que en el año 1992 se produjo, después de 20 años, un proceso de democratización en la generación de las Autoridades Municipales y, adicionalmente, nos encontramos con una Ley Orgánica, que era muy distinta a la Ley con que contábamos en la década del 70, donde solamente se enfrentaban las tradicionales funciones del Municipio del Aseo, Tránsito y el Ordenamiento Territorial. De tal manera, al asumir las nuevas autoridades, encontramos una diversidad y heterogeneidad tremendamente acentuada, que nos preocupa y, por cierto, creo que este Programa apunta a buscar un camino común, que es a lo que estamos apostando las 25 comunas.

Teníamos, generalmente, Alcaldes con una autoridad de carácter tradicionalista, fundamentalmente en las comunas pequeñas y medianas que son las que yo represento; muchos caudillos, paternalismo, lealtades. Por otro lado, la nula participación de la comunidad, producto de 20 años de un mando vertical y un tercer componente, una tercera característica, que tiene que ver con la capacidad técnica y la idea de objetivos compartidos entre el equipo Municipal. A partir de eso, nosotros tenemos que señalar que es digno destacar que, las autoridades de gobierno de nuestro país, asociadas con instituciones internacionales, hayan apostado a lograr un producto que tan poco tangible, pero que, definitivamente, si no somos capaces de modernizar la Institución Municipal, difícilmente vamos a poder llegar a lo que nosotros hablamos del gran desarrollo de nuestras comunas y de nuestros representados. De tal manera que, en una cartera de 27 proyectos de la Municipalidad de la Ligua, el más intangible, pero el más importante de todos es, definitivamente, el Fortalecimiento del Equipo Directivo, que apunta a poder llegar a compaginar la visión política que tiene el

Alcalde, con la visión técnica del equipo asesor y de los mandos medios.

Esta es una gran apuesta que nosotros creemos haber cumplido, porque estamos frente a un proyecto que demoró un año, que está totalmente terminado y que más que dedicarme a expresar el contenido de él, quisiera exponer cuáles han sido los resultados, posteriores al proyecto, dentro del equipo directivo, las características que ha asumido el Alcalde, el nuevo Alcalde -a pesar que es la mismas persona que está hace siete años en la Municipalidad-, y también cómo percibe la comunidad este cambio dentro de la comuna. Ya dije, claramente, que el objetivo general es crear este equipo con visión compartida entre la autoridad política y el equipo directivo y, particularmente, transformar un equipo conductor del proceso de cambio para el proceso PLAFIM (Plan de Fortalecimiento Institucional Municipal) de La Ligua.

Reitero, no es mi propósito fundamental hacer un detalle pormenorizado de lo que consistió en definitiva el proyecto, sino que los productos que hemos logrado a partir de este trabajo.

Las Consultoras son muy diversas, por cierto; algunas con experiencias municipal y otras no; se veían como una institución, un equipo que solamente quería obtener un producto económico de los municipios, ya sea en el contexto de nuestro país o también en el contexto sudamericano. Sin embargo, nosotros hemos asumido que no es tan así, porque si tenemos un equipo con una visión política y técnica, son los municipios los que pueden obtener y sacarle el jugo - perdónenme el término- a las Consultoras, o sea, esta es una cuestión distinta y estamos precisamente con Consultoras, y ya hemos pasado por un proceso de aprendizaje que, ayer también se dijo, tanto la SUBDERE, como los Supervisores, las propias Municipalidades y los equipos locales han tenido que aprender, aprender haciendo; hoy día, estamos en un franco proceso de desarrollo de este programa.

Un segundo componente, que es tremendamente importante y así lo tenemos que destacar, tiene que ver con la calidad de los Supervisores de que dispone SUBDERE, para el éxito de los distintos subproyectos. Creemos que allí ha habido una decisión acertada respecto a este tema, porque han sido los grandes motivadores -yo pasé por un proceso de clara desmotivación frente a este Programa-, pero yo diría, a partir de la segunda etapa, hoy me he transformado en uno de los grandes defensores del PROFIM. Creo que por la heterogeneidad de las comunas, hay que estandarizar una propuesta a las distintas comunas y Municipalidades, especialmente las pequeñas y medianas, que tienen una escasa capacidad de gestionar proyectos o Programas como éstos.

Una conclusión que considero importante, además del compromiso de conducción del proceso de cambio, es la capacidad para haber trabajado en equipo y, los famosos Comités Técnicos que se desarrollan tradicionalmente en la Municipalidad, hoy en día que arrojan productos con compromiso y tareas muy particulares.

A partir del diagnóstico, determinamos la misión de la Municipalidad y, por cierto, allí estamos apostando a la identidad cultural y productiva, que son nuestros ejes de desarrollo futuro. Nosotros nos creemos el cuento y así lo estamos demostrando en el contexto regional, creemos que nuestra comuna y nuestro equipo de trabajo, nuestro Plan de Modernización Institucional, se va a transformar en un modelo de gobierno local antes del 2010 y, tal vez, mucho antes, a la velocidad que hoy día está respondiendo el equipo político y técnico. Tenemos nuevos objetivos o tareas estratégicas que están siendo desarrolladas, producto de la intervención positiva de la SUBDERE en la Municipalidad de La Ligua. Había una serie de experiencias desde el año 90 al 94, fecha de inicio de este Programa, en que la Municipalidad estaba intentando salir de esa característica que yo describí al inicio, que era un concepto tradicional que aún se encuentra en algunas comunas del país.

Tenemos allí que nos hemos puesto de acuerdo en el concepto de municipio, porque entendemos municipio como la unidad territorial política básica donde se expresan las acciones de gobierno, no es solamente lo que la Municipalidad y la comunidad ha entendido por las acciones y por el trabajo compartido que llevamos, que tenemos un territorio, que tenemos instituciones, tenemos nuestra cultura y hay un ente administrador que es la Municipalidad, que tiene que marcar el eje y la visión de desarrollo dentro de nuestro contexto comunal.

Necesariamente tengo que hablar a título personal, porque la apuesta que está haciendo la SUBDERE, altamente valorada por los 25 municipios, no tiene ninguna posibilidad de éxito si no tienen a un equipo político, en particular al Alcalde, comprometido en esta materia. ¿Cómo vamos a poder desarrollar términos técnicos de referencia, si no está la visión política involucrada allí?, nos vamos a encontrar luego con proyectos en plena ejecución, donde el Alcalde se va a interiorizar de sus contenidos y, en definitiva, no le interesa lo que el equipo técnico está planteando, de tal manera que, excúsenme, tengo que hablar en primera persona.

El Alcalde de hoy tiene que considerar que el desarrollo de la comuna es producto del dinamismo de su equipo de trabajo, entendiendo desde el personal directivo hasta el personal administrativo y hemos logrado identificar diez prácticas, que son las que, en definitiva, nosotros realizábamos, pero no le dábamos conformación y lo que queremos, precisamente, es lograrlo, porque hemos adquirido un compromiso con la SUBDERE, de replicar dentro del contexto regional y hay que concebir a la Municipalidad como un gobierno y no solamente como un ente de administración. En segundo lugar, tenemos que incorporar tareas no tradicionales. Que no nos asuste el marco legal, porque con creatividad se puede trabajar; estamos pidiendo una ley mejor, pero tenemos que optimizar el marco legal actual.

Sin duda, el que les habla, más que administrar, gerencia, lidera la comunidad; se preparan equipos de trabajo, eso hay que decirlo, el Municipio que recibimos el año 92, incorporando un porcentaje fuerte de nuevo personal, produjo un divorcio que, en materia de nuestro proyecto, el Fortalecimiento del Equipo Directivo, resulta clave y estratégico.

Hoy tengo un equipo encargado, al que se le han delegado funciones; tengo a la Contraloría, con dos Inspectores en este minuto y estoy totalmente relajado y confiado en que el equipo profesional está cumpliendo sus funciones y, además, usa bien el tiempo, porque nosotros queremos estar en todas y eso no es posible porque obstaculizamos la capacidad creativa de nuestros Asesores directos, que son los Directivos Superiores de la Administración.

Desarrollar destrezas para negociar y movilizar recursos públicos. A mí me preocupaba cuando preparábamos esta exposición, cómo les demuestro a los asistentes del seminario que esto es real? Definitivamente recibimos antes del PLAFIM, en el año 94, una inversión con recursos externos de un millón de dólares y, en este minuto, estamos con tres millones de dólares y, el desafío del equipo de Planificación es llegar a cuatro millones de dólares de inversión, como resultado de una buena preparación de proyectos y de un trabajo integrado.

Estamos frente a los efectos en el Equipo Directivo. quisiera detenerme en algunos que creemos fundamentales. En primer lugar, el clima libre, relajado y espontáneo, sin negar la disciplina. Creemos en la administración por objetivos, no nos interesa que nos marquen tarjeta o que veamos si necesitamos pagar horas extraordinarias o no, sino que hay una motivación espontánea del equipo de trabajo, porque hay un clima relajado que no es sinónimo de indisciplina. Quiero también destacar, que hemos aprendido a conocernos

como personas, que es fundamental para tomar la confianza necesaria en el trabajo interno del Municipio; la ausencia de dominio autoritario, más bien de liderazgo compartido porque, digámoslo claramente, también hay directivos cuyo concepto de autoritarismo lo consideran como una forma de imponerse frente a la comunidad o ante sus subalternos; eso es una cuestión que ha sido absolutamente desterrada y, lo que tiene que ver mucho con el equipo de apoyo directo del Alcalde, la ausencia de agenda oculta. ¿Qué estarán haciendo el Jefe de Gabinete o el Asesor Directo del Alcalde? Definitivamente, hoy día todos sabemos hacia dónde estamos trabajando y qué acción se está desarrollando particularmente en un período de tiempo.

Tenemos los efectos de este Fortalecimiento del Equipo Directivo. Ahí están: se destacan seis y me detengo en la certidumbre del futuro porque se percibe el cambio, sin temor, como una oportunidad de crecimiento, que no sólo está dado por el tema de las remuneraciones del personal -nuestro diagnóstico arrojó que el personal se sentía inconfortable, porque era una Municipalidad algo desaseada, que los servicio higiénicos no eran los más adecuados. No siempre el funcionario municipal está pensando en el tema económico como único motivo de un mayor compromiso, también la posibilidad cierta de que ellos tengan sus propios espacios para, dentro de un marco de acción, aportar al desarrollo institucional.

Antes de PLAFIM y después de PLAFIM. Hay que hablar en esos términos, a lo menos en la Municipalidad de La Ligua y, definitivamente, podemos constatar que el concepto, de acuerdo a los sistemas planteados, ha cambiando radicalmente y una forma de demostrarlo es la participación de la comunidad, no por la reunión tradicional, el reunionismo, de que pecamos las autoridades políticas, sino que, simplemente nos reunimos con la comunidad para ejecutar microplanificación, pequeños proyectos y si no es así, no nos reunimos. También hay que señalar que las autoridades, fundamentalmente el Alcalde, no tiene estilo de planificación sino que actúa por reacción, necesitamos un paradero, necesitamos más vereda, necesitamos alcantarillado. No hay planificación. Es una reacción a demandas de la comunidad y el PLAFIM nos ha señalado, claramente, que con esa visión de hacer municipio, de hacer vida política comunal, no es posible alcanzar niveles de desarrollo y aspiraciones que legítimamente tiene la comunidad. Allí tenemos lo que nosotros creemos que la comunidad siente, que la Municipalidad funciona 24 horas, siete días a la semana, con un compromiso claro del personal y que, definitivamente, tiene rasgos que destacar que son claramente demostrables.

Finalmente, una manera de demostrar que estamos comprometidos con nuestra misión de aportar al desarrollo económico, es que nuestro Equipo Municipal logró colocar primero ese récord mundial (Récord Guiness: el chaleco más grande del mundo) que es producto de nuestra tradición, pero para potenciar el desarrollo económico de la industria textil, a través de una feria del tejido de la industria del comercio y servicio de la Provincia, que se ha constituido en el evento más importante de exposición, durante la temporada estival en nuestra región. Es una manera de demostrar con acciones concretas, que en esta oportunidad o en otra nos puedan visitar para compartir y aprender de ustedes como esperamos efectivamente, que lo sientan.

Gracias.

Panel

Gestión Urbana y Rural, Participación y Servicios Sociales, Municipales

PARTICIPANTES

Jacqueline Silva Rosas	Arquitecto del Municipio de Ipatinga, Minas Gerais Brasil
Celso Tapia	Administrador Municipal de la Municipalidad de Calama, Chile
Luciano Pugliese	Secretario de Tierras y Viviendas, de la Ilustre Municipalidad de Moreno, en la Provincia de Buenos Aires, Argentina
Nancy Dawson Rebeco	Directora de Salud, de la Municipalidad de Isla de Maipo, Chile
Julio César Waisman	Municipalidad de Córdoba, Provincia de Córdoba, Argentina
Víctor Chiliquinga	Programa de Departamento de Desarrollo Municipal, de Ecuador
Marisa Sandoval Seguel	Directora del Departamento Rural de la Municipalidad de Nueva Imperial, Chile
Aurelio Sesto	Director de Promoción Económica de la Municipalidad de Maipú de la Provincia de Mendoza, Argentina
Eloy Mueckay	Alcalde de Quevedo, Ecuador

MODERADOR

Drago Domancic D.	Jefe del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, Chile.

Intervención de la Señora Jacqueline Silva

Voy a hablar de la experiencia del Municipio de Ipatinga, que obtuvo préstamo en el Programa SOMMA -Programa de Modernización de los Municipios-, con fondos del Banco Mundial y del Gobierno del Estado de Minas Gerais.

Ipatinga es una ciudad nueva, que tiene 33 años, 200.000 habitantes y creció alrededor de la mayor siderúrgica de América Latina -la USIMINAS.

Tenemos en la ciudad, cerca de 24.000 personas que viven en zonas pobres, de ocupación históricamente informal y sin planificación. En el centro de la ciudad, próximo al edificio de la municipalidad, había una de estas zonas donde vivían 1.000 familias que sufrían peligros de inundación todos los años. En enero de 1993, murieron seis y 100 quedaron desalojadas. A partir de ahí, empezamos las negociaciones con el Gobierno del Estado de Minas Gerais y el Banco Mundial, con el objetivo de obtener un préstamo para solucionar este grave problema.

PROYECTO NUEVO CENTRO

El problema no se trataba solamente de retirar del Centro de la ciudad un foco de peligro y pobreza, sino también de remodelar esta zona para impulsar el desarrollo del municipio en su vocación: como prestadora de servicios y Ciudad Polo de desarrollo.

La solución diseñada fue el proyecto Nuevo Centro, que se resume en tres etapas:

1° el desplazamiento de 600 familias a un conjunto habitacional a 1.200 metros de distancia del Centro e indemnización, en dinero, de 400 familias
2° implantación de parques, avenidas y producción de terrenos para la venta en la zona de remoción, y
3° modernización institucional. Con estas acciones integradas, fue posible obtener una nueva articulación del Centro con las otras zonas de la ciudad y la eliminación por completo del peligro de inundaciones.

Este Proyecto, fue autosustentable desde el punto de vista financiero, porque sus resultados provocaron un impacto positivo en la valorización de toda la zona del Centro, incrementando los impuestos, generando ingresos con la venta de los nuevos terrenos y con la atracción de nuevas inversiones para el Municipio.

REMOCION Y REASENTAMIENTO

El trabajo de remoción y reasentamiento de la gente para el conjunto habitacional, duró 18 meses. Este reasentamiento fue dirigido para gente de bajos ingresos. Podemos destacar, en el perfil socioeconómico, que 67% son analfabetos, 75% ganan entre cero a 120 dólares por mes, apenas 58% gana más que 480 dólares por mes. La gran mayoría de esta gente no tiene profesión y vive del mercado informal.

Las principales metas y objetivos que direccionaron el Proyecto fueron: reemplazar las casas que estaban siendo sistemáticamente eliminadas con la remoción, de esta manera se garantizó la manutención del stock de casas en la ciudad, cuya disminución provocaría un impacto negativo en el mercado de inmuebles.

CONJUNTO HABITACIONAL PLANALTO II

Las casas populares se construyeron de dos maneras distintas: 300 a través del contrato con una empresa de construcción y 300 a través de ayuda mutua y autogestión, donde quien construyó, fue una organización no gubernamental AHI, Asociación Habitacional de Ipatinga.

La construcción en autogestión, fue una forma de involucrar directa y concretamente a la comunidad antes del desplazamiento y, además, fue posible impulsar el desarrollo humano, a través de la implementación de cursos de capacitación, de salud preventiva, de

arte y de integración. De esta manera, la asociación comunitaria pudo administrar US$ 2.700.000,00 (dos millones setecientos mil dólares), correspondiente al valor total de la inversión para la construcción de 300 casas populares de 60 m^2. Por este sistema, la organización comunitaria fue responsable de la contratación del grupo técnico, la obra y mano de obra; también se encargó de hacer la compra de materiales y contratar a un equipo de profesionales del área social, como sicólogos, pedagogos y artistas. El costo final de construcción fue de US$ 169,00/m^2. Este valor, comparado con el costo de la empresa que fue de US$ 208,00/m^2. La reducción de costos fue posible por tres razones:

1° porque la administración de la obra fue hecha por una asociación y no por una empresa,
2° por la tecnología empleada, y
3° por la ayuda mutua, o sea, 10% de la mano de obra fue voluntaria.

El modelo de gestión de la autogestión se compone de tres niveles de decisión: Asamblea General, Coordinación y los Equipos de Trabajo. La participación de la gente en ayuda mutua, ocurrió en fines de semana, donde 80 % fueron mujeres. Es importante decir que se trata de una acción integrada, porque no se hicieron solamente las casas; al mismo tiempo, se ejecutó un proyecto de intervención social, de esta manera la gente pudo estar más preparada para el cambio. Hoy, estamos implantando en el conjunto Planalto II, una continuación de este proyecto social, como una manera de apoyar esta nueva comunidad.

Establecer un trabajo juntamente con la sociedad civil, para solucionar un problema de tal conplejidad, dio como resultados un aumento en la calidad de la construcción de las casas, mayor integración y compromiso de la comunidad con el Proyecto.

INNOVACION

En Brasil, hacer casas populares en autogestión, con la participación de organizaciones comunitarias, es una verdadera revolución para los parámetros empleados, donde siempre son empresas que construyen, con pobreza arquitectónica, sin calidad, con costos elevados, generando insatisfacción para quien compra los inmuebles y para la Ciudad en general.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Celso Tapia

Para entregar una síntesis de dos proyectos, que para el Municipio de Calama son bastante importantes, queremos compartir esta experiencia. Primero que nada, el tiempo es bastante exiguo, voy a tratar de ser lo mas sintético posible para poder, por lo menos que tengan una noción de lo que vamos a conversar, porque o si no, las tarjetitas van a empezar a correr.

Empezamos con el Estudio Técnico Económico para el Fortalecimiento de los Servicios Comunales, este es un proyecto con un costo de 30 millones, en estos momentos nosotros estamos presentando una red sitémica de todos los proyectos que nosotros estamos desarrollando en el marco del Programa.

Este proyecto tiene por objetivo general, presentar alternativas técnico-económicas y financieras para los servicios de aseo y ornato; Tránsito y Dirección de Desarrollo Comunitario, alcancen mejores niveles de productividad y aumenten la calidad de su atención a la comunidad. Elegimos estos tres Departamentos porque son en realidad, dentro del contexto administrativo, los que más están al servicio de la comunidad y nos representan realmente. Con este estudio nosotros logramos entender y asimilar que todas las deficiencias que nosotros hemos tenido este último tiempo, apuntan realmente al desconocimiento de ciertas cosas y por eso que, con este proyecto nosotros

pudimos darnos cuenta de las bondades que tiene poder autogenerar recursos, como lo manifestaba otra Municipalidad anteriormente y poder aumentar nuestra eficiencia y eficacia en la atención de nuestros servicios.

Acá estamos presentando algunos objetivos específicos de este proyecto, que efectuaron diagnóstico de la situación de los servicios antes mencionados, diseñar y entregar indicadores de eficiencia que mide la gestión de cada servicio en particular, diseño y presentación de alternativas óptimas para mejorar la calidad y coberturas de los servicios; aseo, ornato, transito, dirección de desarrollo; proponer un plan de acción tendiente a orientar el desarrollo de cada una de estas alternativas y por último, creemos que es un objetivo bastante importante en el sentido de capacitar, poder imbuir a todo el cuerpo directivo en esta acción. Bueno ya muchos han hablado que con el PROFIM por ser algo nuevo al interior de la Municipalidad, tuvimos algunos tropiezos en un principio en el sentido del diagnóstico, comúnmente se buscan las fortalezas y debilidades. Nosotros tenemos algunas anécdotas bastante buenas en ese sentido.

El Municipio de Calama, cuando comenzó el programa el año 95, prácticamente teníamos 6 concejales, después pasamos a otro tipo de cuerpo de concejales, lo aumentamos a 8 y se invirtió en algunas anécdotas de tipo diría yo normales, en el sentido que hay señores Concejales que tomaron el diagnóstico, lo utilizaron políticamente y eso a muchos otros Concejales y a los funcionarios municipales no les gustó mucho, porque más se definió las debilidades que las fortalezas, parece que le pasaron solamente el librito de las debilidades y era contrario al Alcalde, así que en ese caso estaba bastante justificado el hombre.

Pero eso nos hizo reaccionar como cuerpo directivo y nos hizo ponernos en una acción más expedita hacia lo que nosotros presentamos a la comunidad. De ese proyecto nosotros logramos un diagnóstico real, no es cierto, de estas direcciones, yo menciono estas tres direcciones, porque eso específicamente está contemplado este proyecto; se hicieron análisis completos, análisis estratégicos; unos estudios económicos; se buscaron indicadores de eficiencia de cada uno de estos Departamentos. Con ello fuimos dándonos cuenta de que todas las cosas pueden ser perceptibles de ser mejoradas y con mucha y bastante preocupación y, hicimos indicadores de gestión Municipal. La alternativa óptima que nosotros requerimos para este proyecto, además de un plan de acción e implementación, orientación y capacitación de jefaturas en el plan de acción de alternativas propuestas. Bueno el cuerpo directivo se fue incorporando en este proyecto. Cada Departamento de la Municipalidad comúnmente está al servicio del beneficiario, en este caso las personas que necesitan las cosas y nosotros tendríamos que fortalecer todos estos estamentos.

A partir de todos estos resultados técnico-económico, nosotros hicimos estudios, para poder concretar a futuro la habilitación de un barrio cívico, ¿por qué ponemos eso?, porque al final se llegó como objetivo, que el Municipio fue creado hace como 80 años atrás, en estos momentos no tiene un potencial real porque en esos tiempos cuando se fundó Calama tenia alrededor de 45 mil habitantes y ahora tiene 130 mil, entonces se produjo una desfase bastante importante al servicio de la comunidad y eso nos hace pensar - y el mismo estudio lo está arrojando - que nosotros vamos a tener que cambiarnos de casa y ya estamos previendo todas las situaciones y pensamos concretar un estudio con un costo aproximado de mil quinientos millones de pesos, para el próximo año poder hacer una nueva Municipalidad. Es una de las alternativas.

Luego tenemos el otro estudio, que marca un hito bastante importante, en el sentido de que el estudio de localización y relleno sanitario para Calama y diseño de un plan de cierre y recuperación del actual vertedero de Calama. En estos momentos Calama cuenta con un botadero, creo que es un mal que tienen todos

los Municipios en Chile y como es un tema bastante elocuente, en estos momentos está bastante en boga, quisimos presentarlo. Nosotros tuvimos la suerte, en estos momentos de trabajar con una Empresa Consultora Internacional, que realmente nos ha dado alternativas de solución bastante importantes. Quiero dejar en claro que ayer el Sr. Ruiz dejó de manifiesto que las Municipalidades, tendemos nosotros a desburocratizar primero que nada el sistema, pero también debemos buscar negocios, no pensar que la tía rica del Estado solamente nos puede generar recursos; nosotros estamos en un programa de inversión con la empresa privada y por eso vamos a financiar este proyecto que prácticamente lo tenemos ya bastante avanzado

Incorporar a la empresa privada en estos proyectos es bastante importante, por los montos que ello significa; nosotros estamos en conversaciones con Codelco, El Abra; tenemos estamentos productivos privados que nos han señalado la inquietud de participar ellos en el progreso de Calama. Y eso es bueno a futuro porque este proyecto nos da una pauta para ir definiendo qué es lo que queremos como vertedero a futuro, en su localización y cerrar el que tenemos. Ello ha conllevado problemas ambientales bastantes importante, quejas de algunos vecinos, especialmente de San Pedro de Atacama y esto ha generado la proliferación de vertederos clandestinos, es un mal que hay que erradicar con bastante tecnología. La Empresa Wedewa, quien a nosotros nos ha hecho el estudio, nos ha entregado bastantes herramientas, creemos que vamos por un buen camino y vamos a tratar de llevar este proyecto a la realidad.

El proyecto consiste en definir un plan de cierre del actual botadero, porque no es un vertedero, y hacer un análisis de la situación con los profesionales del Municipio, programar y especificar las actividades de cierre, elaboración de planos para la construcciones necesarias y un plan de recuperación.

En la definición de este proyecto, tenemos estudios de terrenos, napas, es importante especialmente por el escaso recurso hídrico de nuestro territorio, tratamos de cuidar ese recurso, se están haciendo estudios a nivel de Gobierno Regional bastante importantes, de modo de generar un nivel de retorno, de todo el recurso que nosotros entregamos a Antofagasta, Tocopilla, Mejillones, a la zona de la Cuenca del Loa y eso fortalece lo que nosotros estamos realizando en estos momentos.

Determinar vida útil en una planta futura -está proyectado el estudio para veinte o treinta años- y proponer estudios de operaciones y rellenos sanitarios y futuro del personal y diseñar especialmente una planta de un relleno, con todas las especificaciones técnicas que requiere una solución integral. Bueno, pero nosotros tenemos el botadero colapsado, esto es un proyecto que pensamos sacar lo más rápido posible, están las gestiones con las instituciones privadas - repito - y pensamos bueno, entregarlo lo más rápido posible.

Queremos demostrar, para una definición de las fases del nuevo vertedero, la capacidad de este relleno que tiene, con la alta tecnología que se pretende incorporar, una capacidad aproximada de 90.000 mil metros cúbicos. Esta es una muestra de lo que nosotros tenemos, y están los volúmenes y períodos de los metros cúbicos que señalaba.

Quiero manifestar, antes de terminar, que para nosotros el PLAFIM, ha sido verdaderamente importante en cuanto a la capacidad que han tenido, especialmente los funcionarios del Gobierno de la Subsecretaría y la capacidad que han tenido nuestros Coordinadores. Nosotros como ejemplo queremos entregarlo, empezamos muy mal este programa porque no había una aceptación en el medio, en la Municipalidad, pero a medida que fue transcurriendo el tiempo nos fuimos dando cuenta de la importancia que tiene fortalecer los servicios para poder cumplir la más óptima y calidad de servicio hacia la comunidad y bueno, nosotros estamos llanos a entregar toda

las nociones del conocimiento, los 14 proyectos que nosotros tenemos contemplados dentro del Programa de inversión. También nosotros podemos aportar todo lo que ustedes quieran, especialmente en este estudio técnico de relleno sanitario; queda abierta toda la invitación para que ustedes nos hagan llegar todas las alternativas de solución que puedan tener algunos Municipios y entregarles los antecedentes de una tecnología de avance que nosotros requerimos, para poder optimizar los recursos y la funcionalidad de las personas quienes participan hacia la comunidad. Eso es lo que yo quería hablar.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Luciano Pugliese

Quisiera aclarar que esta exposición se funda sobre un proyecto que, apenas de manera muy incipiente, inicia su fase de ejecución; han sido aprobado todos los documentos de contratación, aparte de la concepción general del proyecto, por lo tanto, precisamente lo que trataremos muy brevemente de exponer, es la concepción, las principales metas que el proyecto busca conseguir y quedarán abiertas las interrogantes y nuestras líneas para pedir auxilio eventual, ante las complejidades que pueda presentar.

En primer lugar, algunos datos referenciales para ubicarnos y comprender mejor los objetivos del proyecto: Moreno es un distrito del gran Buenos Aires, tiene 328 mil habitantes. Consideremos que el gran Buenos Aires incluyendo la ciudad capital, Buenos Aires, tiene casi 12 millones de habitantes.

Moreno está en la periferia del conglomerado, pero es parte integrante de esta extensa urbanización, que es una de las áreas metropolitanas más grandes del mundo. Ahora les pido que retengamos estas tasas de crecimiento anual medio, porque allí está la clave del planteo del proyecto. Desde la década del 60 al 70, mientras todo el conglomerado crecía un 22 %, Moreno creció un 68% anual promedio.

Esto, básicamente, porque Moreno ha sido receptor de cantidades de población y receptor de algunos fenómenos demográficos que veremos enseguida. Receptor en población, en función de lo que llamamos el segundo proceso de industrialización en la Argentina. Estas tasas se mantuvieron una década más para luego desacelerarse.

Adicionalmente, Moreno tiene un 23,2% de hogares con necesidades básicas insatisfechas y algunos indicadores de provisión de servicios y tasas de escolaridad secundarias, en el nivel medio exactamente; la secundaria, como la llamamos nosotros, en comparación con una tasa primaria del 100%, indica una deserción importante. Esto es una somera caracterización del distrito, faltaría agregar 52 millones de pesos del presupuesto anual de la Municipalidad y 2.400 empleados.

Los objetivos de este proyecto, se enmarcan en el intento de realizar una política integral de suelos; facilitar el acceso a la propiedad a los sectores de menores recursos económicos. Este es un proyecto especialmente dirigido a la población pobre, que es el grueso de la población de Moreno y, adicionalmente, persigue mejorar los ingresos municipales. Veamos el problema o los problemas que llevan al planteo de este proyecto: expansión explosiva del área urbana, que se refleja claramente en las tazas de crecimiento que revisamos con antelación.

Pero veamos este fenómeno: en el área urbana se expande la población y, paralelamente, se expande la urbanización, es decir, los fraccionamientos de tierra. Pero era una proporción mucho mayor que la demanda de la población que efectivamente se iba a asentar demandó; es decir, 118 mil lotes urbanos en ese período de la gran urbanización del 47 al 80, donde Moreno pasó de ser tres cascos históricos pequeños, a un conglomerado de áreas urbanas. Faltan regulaciones. Estos

loteos, estos fraccionamientos, fueron loteos legales, es decir, se aprobaron con un mínimo de regulaciones y, en esas condiciones, fueron ocupados por las personas. Esto llevó a que el grueso de la población de Moreno, asentada en el área de la nueva urbanización, no tenga el perfeccionamiento de su condición jurídica, que en Argentina es un bien muy preciado, la escritura, o el título del terreno o dominio.

Siguiendo con los problemas, derivados de lo anterior (desestructuración del territorio, una lógica extremadamente especulativa y falta de regulaciones para la ampliación del área urbana), generó una serie de islas inconexas que se fueron construyendo en el territorio, barrios aislados entre sí y donde no se planificó o no se buscó la manera de proveer los servicios necesarios para un crecimiento urbano como el experimentado. La provisión del servicio fue un proceso que se dieron los vecinos a través de las sociedades o instituciones, a través de luchas que siguen durante décadas y siguen hoy.

Baja densidad en cuanto al cobro por impuesto a las tierras. Esto es resultado de lo mismo, baja cobrabilidad de las tasas y, aquí pasamos al otro elemento, porque hay un techo estructural para la cobrabilidad de las tasas en función de esto que estamos diciendo.

La oportunidad es un marco normativo nacional, de alguna manera impulsado por la Provincia de Buenos Aires en la que Moreno se encuentra, que prevé el otorgamiento de títulos, aunque sea a título imperfecto. Estos títulos imperfectos de los poseedores de lotes y un consenso sobre los efectos perniciosos que causa esta situación de urbanización, desmedida, ha provocado que existan enormes cantidades de lotes baldíos, como vamos a ver ahora.

Este exceso de urbanización ha causado que, hoy en día, existan sobre 130 mil parcelas urbanas; 43 mil parcelas baldías, de las cuales 26 mil se presume que están en estado de abandono. Esto ha provocado una serie de problemas: especulación desmedida en la subdivisión de la tierra rural, probablemente se proyectó un proceso que después no se cumplió, en cuanto a crecimiento de la población y, en tercer lugar, algunas utopías, de algunos sectores medios de la sociedad Argentina en esa época, que planearon comprar cantidades de terreno para, tal vez, realizar un futuro en barrios, supuestamente parques, o casos de barrios para actores cinematográficos, que hoy simplemente son calles de tierra, con una bajísima densidad de ocupación.

El modelo de intervención nuestro: Este proyecto busca generar productos externos concretos, es decir, servicios y productos que directa o indirectamente impacten en la población, o de los cuales la población se proveerá; capacidades, dejar capacidades instaladas y prever ya desde este momento, un Programa, de ocho a diez años según los componentes, que deben ser concebidos como desencadenados por este proyecto, pero que ya estamos previendo hoy. .

Los componentes del Proyecto: Regularización dominial y divulgación de conocimientos sobre contratos, básicamente, regularización dominial. Esto significa el otorgamiento de títulos masivos a esta población que ha ido accediendo, a través contratos muy irregulares con las firmas loteadoras, y, en el marco de estas nuevas normas nacionales de titulación, hacer acceder a la población de trabajadores, a la población más pobre, a un título de propiedad que no sólo garantiza su bien de uso, que es la vivienda, sino que además genera condiciones de mercado que permiten desde ya una cantidad de otras implicancias. Entonces, el proyecto proporcionará las facilidades para la obtención de los títulos, una cantidad de acciones, para llegar a estos 8.000 hogares y, además, dejará instalada capacidades para llegar a 22.000 hogares más, en dos años.

Otro componente es la Gestión Legal: Esto quiere decir, la parte más sustancial o más

fuerte del proyecto, porque involucra la mayor cantidad de recursos; casi el 50%, juntando consultorías y bienes. Esto involucra el armado de un área muy bien dotada y con muchísima capacidad de acción, para ejecutar legalmente y subastar todo lo que es el crédito fiscal, en relación con esta enorme cantidad de tierra ociosa y que dificulta el crecimiento urbano y las inversiones urbanas en Moreno. Esto para que se comprenda la complejidad de estas situaciones, las situaciones de dominio de esta tierra abandonada, es tal esta tarea que son acciones ante los tribunales, no pueden ser realizadas por un bufete normal de abogados; esto requiere una inversión en gente, en capacidades, para llevarla a cabo, hay cuestiones de sucesiones, títulos imperfectos, etc.

El proyecto tendrá que garantizar que 14 mil lotes baldíos vuelvan al mercado, después del proyecto con las capacidades instaladas; estamos hablando de 14.400 y, consecuentemente, la generación de una oferta pública y privada, porque esta ampliación de las condiciones de mercado, recuperación para el mercado de esta capacidad de tierra, debe generar inmediatamente una oferta pública y también privada de lotes, para nuevas urbanizaciones, para la instalación de la población pobre, o de urbanizaciones que tal vez apunten a otros niveles de la sociedad, pero que, en definitiva, urbanicen el mercado de Moreno y las condiciones urbanas. Estamos hablando de que, con esta oferta, deberíamos llegar al 65 % de los hogares con déficit críticos de vivienda a lo largo de los próximos ocho años. Estos costos tienen proyectado un alto retorno, ingresos netos por 41,1 millones durante todo este ciclo; porque, evidentemente, se genera un capital que incorpora la comuna y se genera un incremento de las tasas, de la percepción de tasa y de la regularización de títulos que incentiva que la gente contribuya y, la población que llega a tener su vivienda propia, que no es ni más ni menos que la población hoy asentada en Moreno, pero que viven en condiciones de allegados o compartiendo vivienda de familiares.

El tercer componente es una propuesta ambiental y urbana, que enmarca toda esta iniciativa. Se trata Programa estratégico que defina las áreas con mayor potencialidad, a la luz de las grandes inversiones que en la Argentina están ocurriendo en el área metropolitana: autopistas, saneamiento de cuencas, etc., en un marco de incorporación de agentes relevantes de la comunidad, que incorporen su perspectiva a esta propuesta.

El último componente es un catastro informatizado que concebimos como un sistema de información indispensable, para que la comuna tenga una fuerte capacidad de administrar el uso del suelo en su territorio. Aquí, simplemente unos detalles: 1,8 millones de dólares por un primer tramo de 1,3; el segundo tramo dependerá, seguramente de los resultados de este primero; el plazo de ejecución, según los componentes, varía de trece a veinte meses en esta primera etapa; la modalidad de gestión son: la contratación de cuatro servicios de asistencia técnica o firmas Consultoras, para cada uno de estos cuatro componentes que tienen amplitudes diversas y montos diversos. Desde el punto de vista de cómo se instala en la municipalidad, cada Consultora tiene su contraparte de la estructura formal y hay una estructura de coordinación. Además, hay fondos adicionales para la adquisición de bienes, vehículos, movilidad, etc., además de otra serie de elementos de comunicación social, que irán complementando todos los componenes del proyecto.

Simplemente, me quedaría hacer un breve comentario sobre cómo se ha ido desarrollando esta parte del ciclo del proyecto. El equipo que armó esto, ha tenido experiencia en proyectos similares, desde el nivel de la Provincia de Buenos Aires, o sea, del Gobierno Provincial y nos ha parecido que este tipo de modalidad de intervención podría asegurar tomar estos distintos frentes y tratar de encarar una política integral. Esa es nuestra aspiración, evidentemente presumimos dificultades en la implantación natural dentro del aparato

municipal. Esto no será sencillo, hemos visto 2.400 personas, por lo tanto, probablemente el proyecto tendrá que tener una protección, que consideramos dada a partir del interés del propio Intendente, pero debemos considerar, necesariamente, que en la Argentina y mucho de la Provincia de Buenos Aires, se conserva fuertemente un modelo burocrático, acendrado en las administraciones municipales y no ha sido intención de este proyecto modificar esta situación, sino más vale generar las condiciones, generar un núcleo dinámico de acción que pueda intervenir en esta problemática, que es muy seria para la población de Moreno.

Muchas gracias.

Intervención de la Señora Nancy Dawson

El Servicio de Salud de la Comuna de Isla de Maipo tiene el siguiente lema: "Cultivando la Salud", haciendo alusión literal al verbo cultivar, que es mantener pero con una tendencia a mejorar siempre el nivel, lo que constituye la escencia de los servicios de atención primaria de salud.

El año 96, en el marco del PROFIM, nos correspondió realizar, en conjunto con la empresa Gredis, nuestro Plan de Desarrollo Estratégico de la Gestión de Salud. El monto del proyecto fue de 1.680 U.F., alrededor de 23 millones de pesos, 56 mil dólares. La ejecución se llevó a cabo entre el mes de enero y agosto del año 1996. Es necesario destacar la importancia que tuvo para nosotros, como equipo de salud, la experiencia de trabajo con la consultora, quien nos brindó los insumos necesarios para que fuera el propio equipo quien diseñara y elaborara el plan. De esta forma, cada meta, cada objetivo, y la visión/ misión de éste, es compartida y sentida como propia, generando un alto grado de compromiso, lo cual ha sido fundamental en los resultados obtenidos.
Isla de Maipo es una comuna pequeña, semi-rural, de 21 mil habitantes. Está ubicada al sur poniente de Santiago. Algunos datos generales de interés, desde la óptica de la salud, son los siguientes: es una comuna que no cuenta aún con suficiente saneamiento básico, lo que resulta fundamental para la prevención de enfermedades, particularmente entéricas; sólo un 66% de las viviendas tiene agua potable, no existe red de alacantarillado, un 70% de la población utiliza pozo negro o fosa séptica, un 91 % posee electricidad. La escolaridad promedio alcanza a 7,8 años. En cuanto al nivel de probreza, el porcentaje de indigencia es de un 5,5% y la tasa de desocupación de un 4,6 %. Como ejemplo, sólo el 20% de la población encuestada se encuentra en el quinto quintil.

Desde el punto de vista de la morbilidad, la primera causa de enfermedad de la comuna la constituyen las IRA (Infecciones Respiratorias Agudas), que abarcan desde el resfrío común hasta la bronconeumonía, correspondiendo a un 61% de las consultas de nuestro servicio. La segunda causa de enfermedad la conforman las enfermedades gastrointestinales: desde trastornos gástricos hasta hepatitis y tifoidea, entre otras. Y, un tercer gran grupo de enfermedades, lo constituyen los problemas de salud mental, desde violencia intrafamiliar hasta trastornos de personalidad.

Del punto de vista de la mortalidad, tenemos una tasa de mortalidad infantil de 11,4 por mil, relativamente similar al resto del país y de la región, y una mortalidad general de 4 por mil, también dentro de los parámetros del país. En cuanto a las causas de muerte, la primera causa la constituye el infarto agudo al miocardio; la segunda, los tumores, particularmente los tumores de la vesícula y, la tercera causa de muerte la constituye la diabetes. Con respecto al país, estamos relativamente similar: en el país también la primera causa de muerte es el infarto, la segunda causa la constituyen los tumores; sin embargo, en el país es principalmente el cáncer gástrico, en tanto, en Isla de Maipo la segunda causa de muerte es el cáncer a la vesícula y, la

tercera causa de muerte, al igual que el resto del país, es la diabetes.

En este contexto, se realizó el diseño de un "PLAN DE DESARROLLO ESTRATEGICO DE LA GESTION DE SALUD", para lo cual se analizó en detalle: el diagnóstico de la situación de salud, nuestras fortalezas y debilidades como servicio, estableciendo una meta común, con un horizonte a cinco años plazo. Este plan de salud, entonces, es el instrumento para la consecución de nuestra misión, que es: "mejorar el nivel de salud en la comuna, entregando una atención más eficaz, más oportuna y personalizada, privilegiando a la población de mayor riesgo y el trabajo intersectorial". Es necesario destacar este enfoque de población de mayor riesgo y trabajo intersectorial, porque uno de los principales problemas que tiene el sector salud en nuestro país, e incluso en el resto de los países sudamericanos, es la escasez de recursos, en contraposición a una demanda ilimitada de salud, que presenta bastantes fluctuaciones y variaciones epidemiológicas. Por esa razón, nosotros pensamos que es imprescindible priorizar a la población de mayor riesgo.

Establecida nuestra misión, nuestro horizonte, nos planteamos cuatro lineamientos estratégicos:

1. **Orientación al usuario**: una de las quejas más frecuentes que hacen los usuarios del Sistema Nacional de Salud en este país, es respeto al trato. Nosotros nos planteamos, como servicio, el desafío de orientarnos hacia el usuario, lo que no resulta fácil porque significa cambiar la visión de los funcionarios del sistema público de salud, desde un sistema tremendamente paternalista (necesario desde la década del 50, para erradicar enfermedades) a un sistema con una visión de cliente, con una marcada orientación a la satisfacción del usuario.
2. **Orientación hacia los resultados de salud**: nuestra escencia de ser, como servicio, es mejorar los niveles de salud de nuestra población.
3. **Posicionamiento organizacional**: intentar que nuestros usuarios, nuestros clientes, nuestro personal y las autoridades, logren desagregar el Servicio de Salud de Isla de Maipo del resto del país, generando una identidad propia, de tal forma que la comuna sienta al Servicio como algo cercano y suyo.
4. **Fortalecimiento institucional**: se refiere al fortalecimiento interno de la institución, al mejoramiento de sus capacidades, al desarrollo organizacional y al clima laboral, de tal manera que con este cuarto punto, podamos cumplir los tres anteriores y con nuestra misión.

Resultados

Con respecto al lineamiento número uno, que era orientarse hacia el usuario, nos planteamos como objetivo: "mejorar la calidad de la atención y promover cambios en los valores y prácticas de trabajo orientándose al usuario": para lograr esto, se decició mejorar la información a nuestros usuarios, implementando buzones de sugerencias, libros de reclamos y cartillas informativas, para explicarles cómo funcionamos y qué atenciones brindamos. Porque nos dimos cuenta de que la comunidad no sabe lo que es un Consultorio de Atención Primaria y, por lo tanto, le exige más de lo que puede ofrecer. Otro aspecto relevante, relacionado con la calidad de la atención, es el tiempo de espera, por lo que se implementó un sistema de número de hora de atención diferido, con el cual se consiguió disminuir drásticamente el tiempo de espera, logrando que actualmente la mayoría de nuestros usuarios sean atendidos en menos de una hora desde que son citados.

Para evaluar el impacto de estas medidas, se han realizado cuatro encuestas, desde el año 96 a la fecha. En ellas se observa que el trato ya no representa un problema prioritario y que ha mejorado la imagen del servicio.

En cuanto a nuestro eje principal, los resultados de salud, hemos logrado una leve disminución en la tasa de mortalidad infantil; sin embargo, es necesario señalar que en una comuna pequeña, cuando se habla de tasas, una muerte o un nacimiento puede provocar una gran distorsión, por lo que la tasa en comunas pequeñas no es un buen reflejo de la realidad.

En relación a las enfermedades, han disminuido los casos de gravedad de las infecciones respiratorias agudas; hemos instalado una sala de tratamiento de infecciones respiratorias, que cuenta con kinesiólogo y la implementación adecuada para tratar la mayoría de los casos localmente, disminuyendo las hospitalizaciones. Se ha aumentado la cobertura del Papanicolao, un examen que se hace a las mujeres para prevenir el cáncer cérvico uterino; tenemos una cobertura de casi 80% de toda la población femenina de la comuna, sea, o no, beneficiaria del sistema público de salud.

Continuando con la orientación a los resultados de salud, también ha aumentado nuestra pesquisa de tuberculosis, subiendo el indicador de 23 por mil a 49 baciloscopias por mil. También se han disminuido los casos de hepatitis, de veinte casos en 1996, a cinco casos a la fecha (Octubre de 1997).

Con respecto al tercer y cuarto Lineamiento Estratégico, Posicionamiento y Fortalecimiento de la Institución, hemos logrado una mayor coordinación intersectorial. Prueba de ello son algunos proyectos que estamos realizando junto al sector social y al sector educación del municipio. Estamos fomentando la prevención y la promoción de la salud, como única forma de mejorar los indicadores. En el ámbito de los recursos, estamos trabajando para movilizar recursos extramunicipales. Es importante destacar que el presupuesto de salud es de 330 millones de pesos anuales, para un Consultorio General Rural, cuatro Postas Rurales y dos Estaciones Médico Rurales, de los cuales el municipio subvenciona alrededor del 52% (162 millones); el resto corresponde a la asignación per-cápita del Ministerio de Salud.

Como la comuna es muy extensa, 189 km^2 para 21 mil habitantes, existe una alta de dispersión de la población. Esa es la razón por la cual tenemos cuatro Postas Rurales y dos Estaciones Médico - Rurales. En base a esta estructura, lo que se hizo fue sectorizar el servicio: asignar áreas estratégicas, teniendo como base las Postas, que se ubican en los cuatro villorrios principales de la comuna; nombrar a un Jefe de Posta, que es un profesional que se encarga de toda la gestión de esa Posta: desde los reclamos de los usuarios, hasta de las horas médicas, de los medicamentos que se necesita y todo lo que tenga relación con la salud de la gente que vive ahí. Se está monitoreando constantemente la comuna (vigilancia Epidemiológica); si surge, por ejemplo, un caso de hepatitis en un punto de la comuna, todos los esfuerzos van a prevenir que no surja un segundo o tercer caso, para impedir un brote epidémico.

Se ha mejorado bastante el clima laboral, a través de la capacitación, con talleres de comunicación, y se ha logrado una meta importante que es la disminución de la rotación del personal.

En cuanto al Posicionamiento de la Organización, los objetivos que teníamos eran aumentar la eficiencia y eficacia de nuestro servicio, fortalecer la imagen corporativa y promover el trabajo intersectorial. Con respecto a lo primero se ha logrado, a través del mejoramiento de los indicadores de salud y la cobertura de atención, asociado a un intento por reducir o contener los gastos; por ejemplo, gracias a una negociación en bloque con los laboratorios farmacéuticos, a través de una alianza estratégica con el resto de los consultorios del área poniente, hemos logrado comprar medicamentos a menor costo.

Hemos creado una imagen propia del servicio; tenemos nuestro propio logo, creación colectiva del personal.

En resumen, la intervención del PLAFIM ha servido para capacitar y apoyar al equipo de salud comunal. El proyecto se realizó en estrecha relación de la empresa y del equipo local, lo que, a mi juicio, es la clave del éxito: capacitar al equipo local de salud, debido a que éste es el que mejor conoce la realidad de su comuna. De esta forma, se incentiva la gestión local, se orienta a la búsqueda de una visión-misión compartida, única forma de conseguir el resultado que, hasta la fecha, nosotros creemos que ha sido bueno.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Julio Waisman

Nuestro proceso de descentralización municipal. Córdoba, es una ciudad muy grande de 1.300.000 habitantes, muy centralizada. Asumimos el gobierno en 1992 y estábamos convencidos de que la alta concentración urbana de Córdoba nos obligaba, sí o sí, a tratar de investigar, buscar algún método que permita desconcentrar y descentralizar la ciudad hacia la periferia. El esquema que nosotros encontramos -estos son datos tanto del PBI como de necesidades básicas insatisfechas-, como la red vial, de alguna manera son parámetros de referencia; el parque automotor está bordeando los quinientos mil autos. Estos son datos viejos, lo cual habla de que la ciudad de Córdoba estaba excesivamente centralizada; en muchos aspectos se veía ese grado de centralidad.

Comparto la exposición anterior del Alcalde de La Ligua, que dijo que sin decisión política, es muy difícil llevar a cabo cualquier tipo de proceso. Esa decisión política la tomó el Intendente de la Ciudad de Córdoba; había que descentralizar. Comenzamos con bastante humildad, a trabajar transversalizando nuestra organización, incorporando al aparato burocrático estatal, aparte de los funcionarios políticos que habíamos sido designados, y comenzar a estudiar de qué manera podíamos encarar un proceso de descentralización, modernizando el aparato administrativo ante el crecimiento demográfico de la ciudad, que ya databa de la década del 40 a 50, con la radicación de la industria automotriz. Es una ciudad con fuerte raigambre en lo cultural y en lo universitario, con 572 km. cuadrados y, con esa excesiva concentración funcional, estábamos obligados a pensar.

Un dato importante: el 93% de los pasajeros que viajaban en colectivo urbano descendía en el centro. Es una idea del poder de concentración que generaba eso, incluyendo la polución ambiental y en el ámbito municipal, interno, largas colas, mala atención, agresión hacia la gente, una excesiva burocratización e ineficiencia en el manejo del ciudadano que generaba, a su vez, una relación distante y mediatizada con el ciudadano; nos dificultaba la priorización de problemas, todos llegaban de golpe, todos juntos y la manera de distribuirla no resultaba fácil. La participación ciudadana no sólo no existía sino que existía una demanda constante, por parte del ciudadano, de una mejor atención de la Municipalidad.

Con esos antecedentes, fuimos tratando de generar objetivos en nuestro proceso de desconcentración que buscaran mejorar la calidad de la atención en el vecino usuario; fortalecer el proceso de democracia, a través del impulso de la participación ciudadana activa. Esto es importante, porque en la discusión que nosotros fuimos llevando a cabo, en la decisión final de llamarles Centros de Participación Comunal, o CPC, como le conocemos nosotros; estas siglas involucran cosas muy importantes, lo de centro era para generar nuevas centralidades.

Córdoba necesitaba salir del microcentro que estaba absolutamente congestionado, hacia nuevas centralidades, en la periferia de la ciudad, casi fortines alrededor de esta ciudad de Córdoba, anclados en las partes estratégicas, que distaban entre 10 y 12 km. del centro de la ciudad y con una intervención fuerte de lo arquitectónico, para que la gente se motive a sentir que ese aparato arquitectónico

que le anclábamos, en un momento dado, a la ciudadanía, en un lugar de la ciudad, a una distancia de 10 a 12 km., con 2.800 metros cuadrados de edificación, lo sientan como algo novedoso, que sea un sello para que la gente se apropie. Obviamente, el miedo nuestro era muy fuerte, no sabía si eso se iba a poder hacer, o no, pero me parece que en gran medida el hecho de haberlo discutido muy fuertemente desde el año 1992, hasta la inauguración de marzo del 94, del primero de los Centros de Participación, nos ayudó a esta discusión de todos los ambientes y de todos los aspectos, ya sea: el nombre que iba a llevar, quién iba a ser el responsable, la pirámide burocrática con la que iba a contar en sus aspectos y, fundamentalmente, la decisión ineludible de la participación ciudadana en cada uno de los procesos que íbamos a poder llevar a cabo.

La Ciudad de Córdoba crece hacia el noroeste, una forma de crecimiento que ocurre en las principales ciudades del mundo, lo que obligó a una mayor concentración, de alguna manera, de CPC hacia el sector noroeste. De todos modos, hemos intentado generar polos de desarrollo, por eso le dimos también un fuerte contenido arquitectónico, para generar centralidades que permitan la ubicación de la radicación de empresas privadas, como está ocurriendo, ya sea a través de estaciones de servicio -empresas distintas que se van generando a través de ello y generando nuevas centralidades.

Quiero decirles que cuando empezamos a discutir habíamos hablado de veinte Centros de Participación Comunal, lo que nos permitió profundizar cada vez más la posibilidad de ver si realmente podíamos darle el contenido necesario, y terminamos generando ocho centros de participación y transformando al Palacio 6 de Julio, que data de la década del 60, en el CPC Central. Nuestra idea es generar ahí la planificación de mediano y largo plazo y el correspondiente control de gestión de las acciones que se llevan a cabo en los distintos CPC.

El principal desafío que nosotros sentimos que involucraba la decisión final de los Centros de Participación, era la creciente burocracia que suele ocurrir con cualquier proceso de descentralización, ya sea por el incremento de la planta de personal, ya sea porque también genera incremento de costos e, incluso, por una excesiva burocracia, equivalente a una instancia más de trámite ante una delegación concreta. El gasto no creció, la planta de personal se mantiene estable desde el año anterior al nuestro. Ya con el gobierno anterior del Dr. Mestre: la planta no creció lo que fue un desafío que nos costó mucho y, sin embargo, lo mantenemos. La planta de personal está en 7.000 agentes y los mismos empleados de la zona de influencia de cada uno de los Centros de Participación Comunal, fueron los que nosotros instamos a que voluntariamente se desplazaran a esas nuevas delegaciones de atención, como una forma concreta de sentirse apropiado, tanto el vecino con él, como él con el vecino.

Hemos querido darles ciertas armonías. El CPC que más habitantes tiene hoy, es 212 mil habitantes; el que menos, tiene 90 mil habitantes; dentro de los que vamos a inaugurar, uno de ellos divide el de 212 mil en la zona noroeste, donde más concentración de población hay, en el cual, podemos establecer una división que bajaría a 160 y creamos una armonía que va a andar entre 90 a 160 mil habitantes; es la distribución de cada uno de las poblaciones.

Ya estamos asistiendo 497 km. cuadrados, del total de 576, con lo cual en junio del año 1998, tenemos la población asistida, incluyendo el CPC central, tal cual va a ser la denominación, a todos los distintos CPC, con los radios de km. cuadrados que les corresponden. Estos son datos importantes, que muestran la relación de los actos administrativos que se realizan en el ámbito central y en los CPC. Ya el 43% de los trámites, efectivamente, se realizan en el CPC, lo cual inhibe que la gente se desplace hacia el centro, ocupando

mayores tiempos, costos del boleto de transporte, largas colas. Esto que buscábamos del principio, lo hemos ido logrando y, por supuesto, con la distribución final, vamos a terminar de conseguirla.

El porcentaje de recaudación, también lo mantenemos de 43 a 57 y, una salvedad, los grandes contribuyentes en la ciudad de Córdoba están concentrados en el área central, por un control efectivo y muy eficaz que se hace de la Dirección de Recaudación de Recursos Tributarios en el Nivel Central; obviamente, en cantidad de contribuyentes es muy superior la cantidad de gente que va y tributa directamente en los centros de participación.

Del total de personal efectivo, 7.054 agentes, sólo 379 personas trabajan en el CPC. Llegaremos al total de 500 personas, probablemente, pero vamos a asistir directamente al 100% de la población de Córdoba con esta dotación y con un presupuesto del 5% de la torta total de la Municipalidad de Córdoba. Tratamos, cada vez más, de profundizar el poder de decisión de los Centros de Participación; la gente se fue apropiando cada vez más de esto y quiere cada vez más. ya prácticamente quieren elegir los Directores de los Centros de Participación. Eso genera deseconomía de escala, fuertes procesos de desequilibrio por la distribución poblacional, lo cual está consagrado por el principio de unidad territorial del municipio por la Carta Orgánica Municipal pero, en general, nosotros tratamos de bajar ese nivel, para tratar de fracasar lo menos posible y cada paso que demos, lo demos concienzudamente, no sólo con la gente, sino convencidos nosotros que el paso que damos es el paso correcto. Entonces, estamos generando, cada vez más, un proceso que lleve a desconcentrar las actividad de obras viales, de espacio verde, alumbrado, para que directamente, desde ahí, se generen directamente esos mecanismos.
Esto es importante, porque las salas de los Centro de Participación Comunal, están divididas en dos; una involucra el área administrativa burocrática y, la otra, lo relacionado con los talleres culturales, socio deportivos, microemprendimiento: hay un montón de talleres que permiten desarrollar todo tipo de actividades; el 72% se realiza en los CPC y había áreas, en barrios muy populosos de la ciudad, muy antiguos y muy concentrados, donde había centros culturales, con más de 30 años y en un proceso de casi cuatro años hemos generado el 72%; incluso, hemos ampliado la oferta cultural, la multiplicamos por 6, porque cada uno de ellos tiene un salón de usos múltiples para más de 200 personas, con lo cual se realizan actividades los 365 días del año.

Muchas Gracias.

Intervención del Señor Víctor Chiliquinga

La exposición versará sobre la experiencia que el Banco del Estado ha obtenido en el financiamiento de proyectos en el sector rural, a través de una línea particular de financiamiento, denominada "Plan Piloto de Desarrollo Rural", que consituye un componente dentro del Programa Desarrollo Municipal de Infraestructura Urbana (PDM).

Este programa se inicio a fines del año 1993 y se financió, como mencioné, con recursos del Programa de Desarrollo Municipal. El monto asignado a este Programa fue de 15 millones de dólares y actualmente los recursos están comprometidos en su totalidad.

Las entidades elegibles

Las entidades elegibles son los Concejos Provinciales, considerando que estas entidades seccionales tienen ámbitos y competencia en la problemática rural y son las potenciales prestatarias objeto de financiamiento.

Cracterísticas Particulares del Programa

Básicamente, el financiamiento está dirigido al proyecto de saneamiento básico, como agua

potable, alcantarillado sanitario, sistemas de eliminación de excretas individuales y desechos sólidos. De preferencia, se financia a comunidades que están ubicadas en la jurisdicción de un sólo cantón o a comunidaddes individuales.

Los proyectos de alcantarillado sanitario se financiaron en localidades que tienen características de densidad poblacional definidas, es decir, con una configuración urbanística clara y que dispongan de absatecimiento de agua potable; y, en lo que se refiere a sistemas individuales de eliminación de excretas, en zonas que no dispongan de estas características (configuración urbanística no definida, población dispersa).

Mecanismo de financiamiento del PDR

Existen dos componentes principales:

El 50% de la inversión se puede financiar de la siguiente manera: una parte es el aporte de la comunidad y, una segunda parte, es el aporte de la entidad.

- El aporte de la comunidad constituye un porcentaje del 20%, que puede ser con mano de obra de la comunidad, materiales y pago de conexiones del proyecto, si se trata de proyectos de alcantarillado.
- Un 30% puede ser financiado como aporte de entidad subprestataria, que puede ser con recursos propios, ya sean recursos de FIM, Fondo de Inversiones Municipales, del Fondo de Desarrollo Provincial, FODEPRO; para el caso de los Concejos Provinciales, estos dos recursos se asignan vía presupuesto del Estado, de ONG's, y préstamos del Banco del Estado.

El 50% restante es una asignación no reembolsable para estos proyectos.

Rubros que financia el PDR

Considerando las particularidades del Programa de Desarrollo Rural, el financiamiento se dirige a obras civiles, fiscalización, promoción sanitaria, auditoría externa, elaboración de estudios, destacándose la conformación de Centros de Mantenimientos para apoyo de las Unidades Administradoras, que son los entes que se encargan de administrar el sistema.

Criterios de selección y viabilidad de los proyectos

Básicamente toman en cuenta los requisitos que el Banco del Estado establece para realizar la factibilidad de los Proyectos, esto es, la factibilidad económica, financiera, técnica y ambiental.

En el marco de la viabilidad financiera de los proyectos financiados con el PDR, se destaca la consideración particular de la estructura socio-económica de la población rural. Al ser los beneficiarios de bajos ingresos y, mayoritariamente, en condiciones de indigencia, se ha implementado para estos proyectos específicos que la recuperación sea exclusivamente de los costos de administración, operación y mantenimiento, y no de los costos totales.

Administración, operación y mantenimiento de los sistemas

Como se mencionó, la administración de los sistemas están a cargo de las Juntas de Administradoras de Agua Potable, conformadas por miembros de las comunidades, es decir, los entes comunitarios administran y son responsables de los servicios. Por su parte, el control y seguimiento de la Junta Administradora está a cargo de los municipios, según la reglamentación vigente en el Ecuador.

Resultados principales

- Se han comprometido los recursos en un 100%,

- Se han financiado doce proyectos integrales de saneamiento,
- Financiamiento de tres proyectos regionales de agua potable y cuatro sistemas de agua potable,
- De todos los proyectos financiados, actualmente diez están concluídos, ocho en ejecución y tan sólo uno está en licitación,
- La población beneficiaria se ha calculado, aproximadamente, en un total de 150 mil habitantes, agrupados en 300 comunidades y representan la construcción de 295 baterías sanitarias, 8.434 letrinas, 57 sistema de agua potable y cinco sistemas de alcantarillado.

Conclusiones y experiencias obtenidas del financiamiento

- El financiamiento de estos proyectos rurales, por las condiciones y particularidades que se les mencionó, deben tener un alto componente de subsidio; en caso contrario, no es posible su viabilización.
- Es importantísima la participación comunitaria, en toda la gestión del proyecto; antes, durante y después de la ejecución, para que éstos tengan una óptima ejecución y sustentabilidad hacia el futuro.
- Es importante y vital para la vida del proyecto, la aceptación por parte de la comunidad, así como la asistencia técnica a la comunidad antes, durante y después de la ejecución de la obra.

Muchas gracias.

Intervención de la Señora Marisa Sandoval

Me corresponde presentar la experiencia de Gestión Municipal y Desarrollo Rural en la Comuna de Nueva Imperial.

Para contextualizar esta experiencia, es necesario hacer una entrada regional y mencionar que la Región de La Araucanía está ubicada en el sur de Chile y está conformada por dos Provincias y 31 comunas; es relevante dar a conocer algunos antecedentes definitorios, que reflejan la ruralidad y la etnicidad de la Región. Por ejemplo, señalar que la población total de la región asciende aproximadamente a 780.000 habitantes, de los cuales el 40% es población rural; de este porcentaje, el 76% corresponde a población indígena, "mapuches". Este porcentaje representa el 32% de la población regional y el 80% de esta población está ubicada en la Provincia de Cautín; por lo tanto, en esta provincia se da una alta concentración de población indígena.

Ahora bien, la Comuna de Nueva Imperial se ubica en la Provincia de Cautín y, de una población total de 36.878 habitantes, el 60% corresponde a población rural y el 52% es mapuche. En el Plano comunal se aprecia la dispersión geográfica de las comunidades campesinas, de las cuales 310 son mapuches. Por lo tanto, podemos decir: Nueva Imperial es una comuna mayoritariamente rural, con alta concentración de población mapuche, en situación de aislamiento geográfico y, además, en situación de extrema pobreza, como lo ratifica la encuesta CASEN y un estudio del PROFIM del mes de Junio de 1997,que indica que el 70% de la población rural estaría en condiciones de pobreza.

En esta oportunidad, también es importante señalar que el Municipio de Nueva Imperial, ha creado una estructura distinta para asumir el tema del desarrollo rural y esta diferencia está dada en el sentido de que cuenta con una Dirección de Desarrollo Rural, desde el año 1995, vale decir, anterior al PROFIM . Esta Dirección se crea para responder a las características locales de la Comuna, provocando así una innovación al actual organigrama municipal.

En la actualidad esta Dirección cuenta con cuatro Programas:

1. Sistema de Planificación Comunal.
2. Organización Territorial,en el contexto de las relaciones inter-étnicas.

3. Fomento Productivo y Sustentabilidad Ambiental.
4. Gestión de Programa y Proyectos de Desarrollo Rural.

El Municipio de Nueva Imperial, a través de la Dirección de Desarrollo Rural, requiere al PROFIM la implementación de un Subproyecto dirigido hacia este sector, puesto que en la propuesta original no se consideraba, pese a todas las características de la Región y de la Comuna antes enunciadas. Así, entonces, en el año 1996, se ejecuta el Subproyecto denominado "Banco Integrado de Proyectos para el Sector Rural", cuyo objetivo central es implementar un Banco de Proyectos Integrales para este sector y capacitar, a los funcionarios municipales, en gestión de proyectos y cosmovisión mapuche.

Los productos principales de este Subproyecto, están dados por un catastro de necesidades y demandas del Sector Rural, base de datos sociodemográficos, tipología de las organizaciones, definición de áreas de planificación territorial y capacitación en gestión de proyectos a funcionarios municipales. Además, un Banco de Proyectos que consta de diez proyectos y veinte perfiles de proyectos.

Respecto a los efectos de este Subproyecto cabe señalar que, en el modelo de Gestión de la Dirección de Desarrollo Rural, se incorpora como herramienta metodológica a las Unidades de Planificación Territorial. En el personal municipal se introduce el tema de Desarrollo Rural y la discusión en torno al desarrollo mapuche y no mapuche. En la comunidad, las organizaciones territoriales utilizan las áreas de planificación para invertir recursos y promocionar la organización de base y el PROFIM, como Programa, a partir de esta experiencia, potencia la inversión en el sector rural y licita dos nuevos estudios.

Estos estudios dicen relación con las proyecciones de la Dirección de Desarrollo Rural. Uno de ellos se refiere a la situación laboral de los jóvenes rurales y propuestas de capacitación y empleo.

El otro Subproyecto se denomina "Recursos naturales y su relación con el medio ambiente" y tiene por objetivos:

1. Elaboración de un inventario de recursos naturales, propiedad rural, infraestructura e inversión, con información digital que alimenta el sistema de Información Geográfico del Municipio.
2. Inventario de prácticas de manejo de recursos naturales por parte de los distintos actores rurales.
3. Elaboración de una Monografía de Diagnóstico de situación ambiental-productiva de la Comuna.
4. Formulación de una propuesta de ordenamiento territorial.
5. Formulación de una cartera de proyectos de inversión y pre-inversión, orientada al ordenamiento territorial y manejo sustentable de recursos naturales.

Por otra parte en el mes de Junio de 1997, la SUBDERE, a través del PROFIM, financia una asesoría externa para crear en la comuna, un sistema de información territorial, en base al SIG MapInfo.

Otra proyección muy relevante de la Dirección de Desarrollo Rural, es la necesidad de implementar una política de desarrollo indígena a nivel comunal.

Finalmente, a partir de nuestra experiencia, quiero aprovechar el tiempo para hacer algunas recomendaciones al PROFIM; porque pensamos que el éxito de estas iniciativas de desarrollo no es solamente responsabilidad de los equipos municipales o de las autoridades políticas a nivel comunal, sino también de las Empresas Consultoras y del PROFIM, en tanto Programa. En este sentido, las sugerencias apuntan fundamentalmente a: descentralizar los procesos de decisión, cambio de prácticas de trabajo, en el sentido de apoyar la gestión más que la intervención. Se trata de la integración

y/o complementariedad de los Subproyectos, en función de la planificación comunal y de la participación activa de los actores locales involucrados.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Aurelio Sesto

Maipú es un Departamento que está en el núcleo de la ciudad de Mendoza. Hemos trabajado en el tema de calidad. Nos significó, en algún momento, llegar a obtener el Premio Nacional de la Calidad. No trabajamos para eso, trabajamos para mejorar las condiciones de servicio que le prestábamos a la gente. El resultado fue participar en un concurso a posteriori y lo pudimos ganar, pero no era el objetivo sino mejorar el servicio. Hemos trabajado en Planeamiento Estratégico, lo que nos ha permitido desarrollar de una manera mucho más efectiva nuestro accionar y la mayoría conoce qué es el Planeamiento Estratégico.

Maipú, visión 2010, foros comunitarios. Estos foros son lo que a nosotros nos da la retroalimentación de información de parte de la comunidad; es allí donde se gesta lo que vamos a hacer, no el funcionario sentado en su silla, creyendo que puede generar ideas magníficas. Hacemos lo que la gente quiere y trabajamos en conjunto para cumplir lo que ellos desean. En el tema medio ambiente, hemos logrado cerrar nuestro basural a cielo abierto. Queda mucho por hacer todavía, pero ya tenemos una Planta de Tratamiento de residuos sólidos urbanos, lo que nos permite hacer una primera clasificación, inclusive aprovechar algunos de estos productos que deja la planta de tratamiento, como es el PVC y estamos haciendo un ecotubo, cuya camisa interior es de PVC virgen y la camisa exterior, la que le da la fortaleza, es del plástico reciclado.

La Planificación Territorial nos está permitiendo tener un crecimiento más ordenado y conservar las características de nuestro Departamento. ¿Qué queremos ser?, ¿Qué quiere la gente que sea Maipú? Que cuidemos los excelentes territorios para generar vinos, para generar aceitunas y no crecer los barrios en los lugares donde las características geográficas son magníficas para esos productos y tratar de ordenarlo y cuidarlo.

Desarrollo económico. Se genera un nuevo servicio, la Dirección de Promoción Económica, porque queríamos servir a los empresarios, aunque parezca anecdótico para un municipio. ¿Por qué servir a los empresarios? Porque si ellos crecen y están en condiciones de competir, pueden generar empleos directos que no dependen del funcionario de turno, si no un crecimiento real y mas allá de lo que nos toque estar en el gobierno pasajeramente; entonces, la ciudad está creciendo.

Nuestro municipio tiene una visión y una misión del plan de desarrollo económico. Nuestra dirección ha generado su propia visión y cada dirección, incluidos los directores y todas sus áreas, tienen que tener la suya propia de lo que quieren hacer para compartirlo con el municipio. La nuestra es: "Promover el desarrollo sustentable, fijando estrategias de acción en lo económico, para el logro de una mejor calidad de vida, diseñando un modelo rural y urbano que caracterice a Maipú como un Departamento atractivo, donde se encuentren vías adecuadas para conservar, potenciar y atraer importantes emprendimientos económicos. Generar la integración de la comunidad económica, para que sea competitiva y pueda incorporarse en el proceso de internacionalización, resguardando sus raíces y cultura; reafirmando la democracia participativa; creando mecanismos para asegurar una rápida adaptación del ser humano, a los constantes desafíos que impone el mundo actual".

La misión. ¿Cómo hacer este sueño realidad? Incrementar la participación del empresariado, en los mercados regionales, nacionales, internacionales, a través de un plan de desarrollo económico que estimule el crecimiento y genere un contexto favorable para

la consolidación, radicación de empresas e inversiones, en coordinación con universidades, institutos y organismos. También, planificar el desarrollo del turismo, porque es una fuente de crecimiento económico que no podemos desperdiciar en ningún país; la gente quiere visitar Latinoamérica, tenemos que prepararnos para recibirlos y preparar a nuestra gente y a nuestros empresarios del turismo para potenciarlos, determinando zonas competitivas, aplicando políticas promocionales que permitan liderar el mercado. Rara vez existen soluciones sencillas, toda generalización es peligrosa, inclusive ésta.

Comercio, Información y Asistencia Técnica. Hemos trabajado en Comercio Exterior, información de mercado, contactos comerciales, estudios de mercado, oferta y demanda de productos; hemos realizado ruedas de negocios, ferias, eventos nacionales e internacionales, misiones comerciales, Programa Exporta. ¿Qué son las ruedas de negocio? Contactos de nuestros empresarios con empresarios de otros municipios, simplemente eso; un municipio siendo puente para conectar estos empresarios. Si un empresario tiene que llegar solo, de un municipio, de una Provincia o de otro país, a vender y, no conoce a nadie, es realmente desolador. Cuando nosotros, como municipio, les abrimos la puerta, hacemos el contacto con el otro municipio, vemos cuál es la oferta y la demanda, si realmente es gente de trabajo, seria, honesta, porque de esta manera en los municipios todos conocemos la realidad, sabemos quién es el empresario serio y quién no, entonces potenciemos de una vez a los que trabajan bien, a los serios.

Esto nos ha permitido estar acá en Chile, en la Feria Internacional de Santiago, con empresarios de Maipú a pesar de que teníamos que cruzar las mercaderías, porque para poder llegar a participar en una Feria Internacional, teníamos que hacer un despacho de Aduana como si fuera una exportación. Teníamos que reducir esto, ¿qué hicimos? Nos distribuimos la carga entre nosotros y pasamos. De esa manera, hay cosas que se dieron a la luz; hoy hay un vivero que se llama Jardines Tropicales de Santiago de Chile, Jardines Tropicales le compra a un empresario de Maipú; a ese empresario de Maipú que no sabía exportar, le ayudamos a exportar, le enseñamos a hacerlo y hoy él exporta; el que le proveía los insumos le bajó los costos y puede competir en cualquier mercado. Ya va a Ferias Internacionales solo. Eso es lo que tenemos que promover, este contacto entre Municipios, entre Departamentos, entre Naciones, para poder lograr que este pequeño y mediano empresario, que no sabe cómo hacer para adaptarse a los embates de la economía globalizada, aprenda a prepararse para eso. Ahí viene el financiamiento, Programas de Integración Comercial, Capacitación.

Cultura Integradora. De esto se trata, de una cultura integradora que nos abarque a todos. Hemos estado en "Jui de Fora", Brasil, hemos internacionalizado la Feria Jui de Fora con empresarios del Departamento de Maipú. Los límites son productos de la mente del hombre, el emprendedor es un constante aprendiz de la oportunidad de desarrollo que hay en esos límites. Por esto, la Humanidad evoluciona.

Muchas gracias.

Intervención del Señor Eloy Mueckay

Fui Alcalde de Quevedo, Ecuador, entre el año 1984 y 1987. Esta ciudad, se encuentra en el centro del país. En esa época, tenía como cantón 350.000 habitantes, cuatro parroquias, ciudades satélites y estaba realmente en un caos urbano, porque los Alcaldes anteriores habían sido de corte populista. Yo venía de la empresa privada, era Gerente de una agencia bancaria y, por tanto, apliqué los criterios de trabajar por objetivos. En ese tiempo, en lo foros internacionales se hablaba de que había que quitarle al Estado el peso que significaban las Municipalidades y, por tanto, empezaron a generarse entidades como el Banco del Estado del Ecuador, BanObras en México y todos los

Bancos que se han hecho a lo largo y ancho de Sudamérica y América del Norte. Se aplicaba ahí el criterio, de que era necesario entrar a la pre-inversión, a planificar, para luego invertir en aquellos proyectos válidos. Bajo esa óptica, dejé implantado los estudios del Plan de Desarrollo Urbano de Quevedo y su área de influencia; había dado en los términos de referencia los indicativos de que cada una de las parroquias tenía que ser identificada con una finalidad, la una tendría que ser una parroquia industrial; la otra, turística; la otra, de experimentación agrícola; y, la otra, de explotación agrícola, además de los lineamientos acerca de cómo debería ser el Quevedo de los próximos 50 años. En el año 1987, tuve que renunciar porque fui candidato a Diputado, entonces fui electo del año 88 al 90 y prometí nunca más volver a la política y por eso que se dice, nunca digas siempre, nunca digas nunca, no digas palabras que te comprometan, aquí estoy de nuevo.

Desde el año 1987 hasta 1996 pasaron dos administraciones municipales. La que me sucedió a mí, de corte de extrema izquierda, fomentaba el caos, el descontento, que la gente tenga motivo para protestar. Tiraron abajo el Plan de Desarrollo que se implementó, dejé asignados los recursos para los estudios del Plan definitivo de agua potable para Quevedo, también lo dejaron estancado; dejamos financiados el 50% del alcantarillado total de Quevedo; también los recursos lo desviaron para otro lado. Esa administración dio paso a otra de carácter populista, del corte del abogado A. Bucaram, cuya historia creo que conocen todos, que nos ha dejado en el caos en el que nos encontramos actualmente. Vuelvo a la Alcaldía y me encuentro con que todo había que hacerlo de nuevo.

Ya Quevedo no tenía 1.200 km. cuadrados, ahora tiene 300 km. cuadrados, las parroquias hostigadas de la falta de atención, de servicios básicos, se independizaron, ahora son cantones, entonces Quevedo ahora es un territorio muy pequeño. Frente a eso nos encontramos con estos seis créditos concedidos por el Banco del Estado, con apoyo del Banco Mundial del BIRF, Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Agua Potable para la ciudad de Quevedo, Repotenciación de volquetes y recolectores, Construcción relleno de sanitarios de Quevedo, Catastro Multifinalitarios, Habilitación del Mercado San Camilo, Mejoramiento Sistemas de Agua Potable. Todo esto previene una inversión de 11.566.000 millones de dólares. Visto así (todavía no lo cambie), indiscutiblemente, la imagen sería que en esa administración se trabajó por un gran fortalecimiento municipal, pero en la práctica, ninguno de estos seis créditos estaba contabilizado. La administración anterior había trabajado por el beneficio que generan los contratos, no por el beneficio que a través de ese contrato se daba la ciudadanía. Lo primero que tuvimos que hacer para poder entender este gran esquema ante el que estábamos, era crear una Unidad Interna en la Municipalidad, una Unidad de Desarrollo Municipal que se encargue de recopilar toda la información, referente a estos proyectos y darle la responsabilidad de hacerle un seguimiento. Resultado de aquello es que encontramos que un 50% de estos proyectos tenía una finalidad social y que el 50% de esos proyectos habían constituido, no cosas prioritarias que más bien generaron crisis de las que no puedo hablar, porque el tiempo es corto.

Después de haber estudiado a cabalidad, durante estos 14 meses que llevo de Alcalde, quiero decir que los Programas de Fortalecimiento Municipal han tenido sus ventajas, desde mi punto de vista. Primero, permitieron poner en marcha tres proyectos básicos: agua potable, relleno sanitarios y catastro multifinalitario. Segundo, desde el punto de vista de la contratación de los créditos, el enfoque de la finalidad de los mismos, se sustentó en la información municipal, o sea que el error del otro 50%, no es imputable al Banco del Estado, ni al Banco Mundial, ni al BIRF, porque tenían que basarse en los informes que daba la Municipalidad. Tercero, el financiamiento permitió poner en marcha programas que, con recursos propios, la Municipalidad no hubiera podido emprender.

Cuarto, si se implanta una política sistemática de retorno por los servicios prestados, por la vía de la valoración adecuada y la recaudación firme, los Programas habrán fortalecido la gestión municipal.

Esto lo veo claro y positivo. Lo que hay que tener es entereza para llevarlo adelante. Pero también veo aspectos negativos que podrían servir de base para que en el Programa 2, lo tomemos en cuenta. Primero: el 50% de las inversiones fueron a proyectos no prioritarios, falla municipal no imputable a la fuente, como lo dije hace algún momento. Segundo, los procesos contractuales son muy lentos y dieron lugar a que proyectos terminaran desfinanciados por el escalamiento de precios, mucha burocracia, demasiada lentitud. Todo lo que se presupuesta para este instante, queda desfasado si se esta ejecutando después de dos años. Tercero, las tasas de interés repactadas fueron demasiado elevadas, originando la necesidad de implantar tarifas por servicios, que golpean a los más pobres. Esos créditos se contrataron con el 53%, a una población como la ecuatoriana, que se encuentra deprimida, con extrema pobreza en gran porcentaje, mayor que los demás. Por eso, la Municipalidad está buscando el auxilio del gobierno para llevar adelante el plan de privatización. Cuarto, los períodos de gracia concluyeron antes de que las obras entraran en servicio. Esto origina una obligación de pago que las municipalidades no pueden cumplir. Los procesos precontractuales demorados originaron el desfase. Estamos pagando el agua potable en el año 1997 y el servicio no entrará sino en diciembre de este año, si Dios ayuda, el Banco del Estado, el Banco Mundial y el BID.

Entonces, frente a esto, no nos queda otra cosa que aceptar una realidad: las municipalidades no pueden seguir regalando los servicios; no podemos seguir confiando tampoco en sus esquemas administrativos sujetos a los vaivenes políticos. Cada Alcalde entra con un criterio y deja a un lado lo que ha hecho el otro para imponer lo suyo. Yo digo: servicio de agua potable, de alcantarillado, manejo de desechos sólidos y, aún estamos pensando en Recaudaciones, tienen que pasar a operadores privados por la vía de la concesión. Estamos en eso, esa es nuestra ilusión, esa es nuestra decisión. Se le ha trasmitido a la población, lo he llevado a todos los foros donde he tenido la oportunidad de hablar y les he dicho que, si queremos asegurar los servicios en calidad, en perdurabilidad, en cobertura, que no sean discriminados y, sobre todo, que permitan pagar el servicio de la deuda, vale la pena adentrarnos en esta aventura. ¿Qué debemos hacer para eso? Pedirle a nuestros gobiernos que nos den el marco legal referencial adecuado, que las Administraciones Municipales tomen la decisión de vestirse de pantalones largos, de hablarle claro y trasparente a la población y no tener miedo a los riesgos políticos: el que no se tira al agua, no cruza el río.

Muchas gracias.

CONCLUSIONES Y CLAUSURA

Conclusiones preliminares elaboradas por la Secretaría Técnica. Sr. Ricardo Fuentes D., Asesor de la División de Municipalidades, PROFIM, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La siguiente sistematización de ideas corresponde a una aproximación que esperamos pueda ser enriquecida con el aporte de cada uno de los programas presentes.

Hay consenso entre los asistentes sobre la existencia de condiciones que favorecen la instalación de programas de fortalecimiento de los gobiernos locales, como consecuencia del fortalecimiento de la democracia como sistema de representación política en los países de la región, en un marco de afianzamiento de sistemas económicos con equilibrios en sus cuentas fiscales.

En segundo lugar, la importancia que en este proceso han tenido entidades financieras, como el BID y el BIRF, que durante la década de los 80' detectaron la necesidad de fortalecer la acción de los gobiernos locales, ha contribuido a que maduren las condiciones para que la descentralización se afiance en los países de la región. Sin embargo, para seguir avanzando, se debe analizar, con los funcionarios del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, la posibilidad y conveniencia de incorporar mecanismos que den flexibilidad a los Programas, asegurando su capacidad para abordar los principales problemas que enfrentan los municipios.

En general, en los Estados de la región, se acrecienta la voluntad de impulsar la descentralización, lo cual se refleja en nuevos marcos jurídicos que favorecen el desarrollo de los niveles subnacionales, además de la decisión de continuar desarrollando programas, como los que aquí hemos podido revisar. Estos, además, están experimentando una creciente demanda ante la observación de los resultados que los actores sujetos de intervención (las municipalidades, los gobiernos provinciales, los Estados), para fortalecer su gestión, están comenzando a obtener. Esto se refleja también en la complejización creciente del nivel local, el cual asume cada vez mayores competencias, incluso en la discusión de los dos Estados Federales más importantes de América Latina, tanto en el aspecto económico como político, como son Brasil y Argentina.

Pese a las diferencias existentes entre los Programas que hemos podido revisar, es bueno reconocer factores y aprendizajes comunes; se reconoce la relevancia del nivel intermedio de gobierno: secciones, estados o regiones de Latinoamérica; es necesario contemplar el factor político, que incide muchas veces en el diseño y ejecución de los mismos; de igual forma, es importante observar el factor económico en que se encuentra el país. Se valora, también, la necesidad de avanzar en la flexibilización de los criterios generales preestablecidos, tanto en términos del diseño de los programas, como de los resultados esperados, plazos de ejecución y nivel de ejecución de gastos que se espera de ellos.

Todo esto está fuertemente asociado al reconocimiento de dos áreas de acción en el apoyo a la gestión local; por una parte, el tema de la infraestructura y, por otra, el del fortalecimiento de las capacidades institucionales. En este sentido, es importante la creación de fondos, constituídos por el retorno y la recuperación de los préstamos a municipios y, de esta manera, asegurar su duración y utilización en forma de nuevas inversiones en el ámbito de la infraestructura. Hemos detectado la existencia de dos tipos de Programa, como ya decía, que también manifiestan diferencias en relación a su comienzo y a los ámbitos que abarcaron; mientras algunos comenzaron hace varios años y, por tanto, tienen una experiencia mayor que les ha permitido reflexionar y refundar sus procedimientos en nuevos diseños, otros están recién comenzando y tratan de abarcar ambas líneas de acción.

Se reconoce la necesidad de considerar en los distintos fondos de inversión, particularmente en aquellos relacionados con infraestructura, un componente de desarrollo y fortalecimiento institucional. Es también primordial el fortalecimiento de las instituciones, sean públicas o privadas, responsables por la coordinación e implementación de las metas de los Programas. Esto último cobra particular importancia cuando se relaciona con el tema de la reforma del Estado, que ha pasado de modelos burocráticos ejecutados desde la década de los 80', a nuevos paradigmas de Gerencia Pública, Recursos Humanos, Participación, Control Ciudadano, Gestión Tributaria y Gestión en Base a Resultados, como las experiencias que hemos podido revisar. En este contexto, surge con fuerza el tema de recuperación de costos, particularmente en los Programas con componentes de infraestructura.

Es preciso desarrollar esfuerzos por cambiar la cultura paternalista que aún persiste en muchos líderes y técnicos locales, con relación a la aplicación y cobro de los impuestos correspondientes, tanto para la prestación de servicios, como para recuperar las inversiones de infraestructura que siguen siendo observadas en algunos países, aún como medidas impopulares. Se constata un gran esfuerzo en la capacidad de aprendizaje institucional, la asistencia técnica, la capacitación y preparación de profesionales y directivos de los distintos niveles subnacionales. Valoramos la continuidad en la formulación de modelos y experiencia de ejecución, reformulando Programas sobre la base de los aciertos y errores detectados en las primeras etapas de intervención, por ello es relevante el tema de flexibilización respecto a los resultados esperados.

Es muy necesario comenzar a poner énfasis, también, en aspectos más cualitativos, que den cuenta del avance de cada uno de los procesos en nuestros países. Se reconoce la heterogeneidad de los municipios latinoamericanos; la gran mayoría pequeños, con poca población y algunos grandes de característica más urbanas. Los distintos Programas de Desarrollo Municipal deberían recoger en sus diseños, estas diferencias para su ejecución. En este sentido, es importante avanzar en la identificación de áreas urbanas y rurales con concentración de población más carenciada, con la finalidad de focalizar de mejor manera la inversión en infraestructura; ello debe contemplar el gran dinamismo de las ciudades y su impacto en la pobreza urbana y rural.

Algunos desafíos por enfrentar en los próximos años

Es importante establecer las distinciones necesarias en los diseños de Programas de Infraestructura y de Fortalecimiento de la Gestión. De igual manera, se debe revisar diseños y modalidades de ejecución, entre municipios pequeños y aquellas ciudades con importantes grados de urbanización, pues cada una de ellas requiere diseños a veces distintos, resultados distintos y tiempos de intervención e indicadores de ingreso y salida, también diferenciados. En este sentido, se precisa brindar una atención prioritaria a los municipios con mayor déficit de servicios básicos, pues requieren una mayor asistencia técnica, debido a su menor capacidad de gestión.

Otro tema relevante, guarda relación con la construcción de indicadores para el ingreso, los criterios de selección y evaluación de los municipios tanto en proyectos de Infraestructura, como los de Fortalecimiento Institucional. Una de las tensiones que debe definirse, guarda relación con la capacidad de articular adecuadamente la participación de los distintos niveles subnacionales de gobierno, tanto en la ejecución, como en el diseño de los Programas. También es importante la vinculación entre el sector público y el sector privado. Tanto en las áreas de Fortalecimiento Institucional, como en las de Infraestructura parece ser un tema de compleja resolución. Resulta necesario reforzar las capacidades del sector privado y del sector público para relacionarse en un plano más igualitario; se debe fortalecer la participación del sector privado en concesiones que posibiliten mejorar la gestión de los servicios

municipales y se debe prestar especial atención a las reformas del marco jurídico institucional, que favorezcan la descentralización, con los necesarios niveles de eficiencia en los gobiernos locales.

Los sistemas de financiamiento del nivel subnacional, deberán adecuarse a los desafíos que plantee el proceso de descentralización, fortaleciendo su capacidad financiera y presupuestaria; resulta vital, por ello, desarrollar esquemas y modalidades de participación ciudadana compatibles con los sistemas democráticos formales existentes, aumentando e institucionalizando, a través de mecanismos formales, su involucramiento en todo el proceso, desde la identificación de la necesidad, hasta la operación y mantenimiento del servicio. El desarrollo de los recursos humanos, organizacionales y tecnológicos de la gestión municipal, aparece como uno de los principales desafíos de los gobiernos locales y, por tanto, de los Programas de Desarrollo Municipal.

Finalmente, cabe señalar la importancia y necesidad de que proyectos, como los aquí expuestos, compartan de manera sistemática sus experiencias, aciertos y errores, tanto en el diseño, como en la ejecución de los mismos. En este sentido, el desarrollo de este Seminario constituye un paso importante en esta dirección. En tal sentido, debe estudiarse la posibilidad de que los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, patrocinen y apoyen de manera constante el intercambio de experiencias sobre los programas que se desarrollan en América Latina.

Muchas gracias.

Discurso de cierre del Seminario del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Señor Marcelo Schilling Rodríguez

En el transcurso de estos tres días, hemos tenido la oportunidad de conocer y compartir distintas experiencias de apoyo y fortalecimiento institucional municipal. De seguro, cada una de ellas presenta particularidades, tanto en sus modelos de ejecución, como en el tipo de proyectos que financia. Hemos podido apreciar programas con componentes de desarrollo en infraestructura urbana, equipamiento, asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Esta variedad permite encontrar, en cada una de ellas, elementos y características que posibilitarán una retroalimentación mutua a partir de la riqueza y diversidad presentada en cada una de las experiencias. Sin embargo, pese a sus diferencias, todas ellas están inspiradas en principios similares y persiguen objetivos comunes, sustentados en caminos que nuestros países han recorrido en una senda de descentralización, democracia y participación y cuyo fin último es, en definitiva, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Al mismo tiempo, se tuvo la grata experiencia de conocer, de primera fuente, cómo y de qué modo las Municipalidades en Brasil, Argentina, Ecuador y Chile enfrentan con gran esfuerzo, creatividad y confianza, nuevos y complejos desafíos en la planificación del desarrollo, en infraestructura; en la generación de nuevos ingresos y la provisión de mejores servicios a sus comunidades; en adecuar su organización en el desarrollo urbano, en la atención diferenciada del sector rural; y, en la creación de mecanismos y modalidades permanentes de participación y control ciudadano.

Todos estos esfuerzos son parte de un largo proceso, no exento de dificultades políticas y financieras; la tentación de acciones populistas, la presión de los equilibrios macroeconómicos, las fuerzas e instituciones que ven con desconfianza el proceso de descentralización, aquellos que no creen o, al menos, ponen en duda su eficiencia y su eficacia. Debemos reconocer que no siempre las experiencias, en nuestros países, han incorporado los principios que inspiran al conjunto de los Programas que están aquí presentes; pero no cabe duda de que existe una generación de autoridades y profesionales que ha sabido combinar adecuadamente las lógicas de la política y de la técnica, para permitir el avance sostenido de las reformas en los marcos políticos y jurídicos que sustenten sólidamente la continuidad de este proceso, incorporando su aprendizaje, los aciertos y errores encontrados en el camino. Junto a ello, podemos afirmar que dicho andar ha permitido afianzar nuestras instituciones y legitimar su capacidad de adecuarse; por una parte, a las nuevas exigencias del contexto mundial y, por otra, a las del conjunto de la población que demanda con mayor fuerza mejores servicios y oportunidades para participar en la resolución de sus problemas.

Esta experiencia, de acercar a la gente las decisiones, obteniendo en este proceso resultados eficientes, nos ha posibilitado, además, fortalecer la democracia a través de procesos y acciones de descentralización. Sin embargo, y como al inicio de este seminario lo señalara el Sr. Ministro del Interior de Chile, nuestros países necesitan invertir en gestión, necesitamos seguir avanzando en la formación de líderes, con una clara concepción de gerencia del desarrollo, generadores de nuevos recursos para la provisión de más y mejores servicios a la comunidad que, además, incorporen claros mecanismos de control ciudadano y trasparencia en la gestión.

Cabe señalar, que en estos procesos es más importante que nunca el intercambio de experiencia, pues todos tenemos algo que aprender, sobre todo en los modelos de gestión pública, desde Nueva Zelandia hasta Quevedo, Ipatinga, Moreno, Curicó y todas las experiencias de mejoramiento de la gestión municipal que hemos podido conocer en estos días.

Finalmente, quisiera relevar nuestra voluntad de seguir avanzando y aprendiendo de las experiencias de nuestros vecinos y colaboradores. Por ello, agradezco a todos y a cada uno de los expositores y

asistentes, su aporte en esta dirección. Este Seminario es una pequeña muestra de la revolución, de la que nos hablara el Sr. Tim Campbell, en el ámbito de la gestión pública local de nuestro continente. Quiero agradecer al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, su aliento y apoyo en este complejo proceso al que estamos abocados. Hemos podido dimensionar la magnitud de los desafíos que nos esperan en el futuro y, sin lugar a dudas, para superarlos con éxito, se vuelve relevante construir una red de apoyo e intercambios permanentes, entre estas experiencias y otras de la región que avanzan en la misma dirección.

Esperamos que este Seminario haya sido un avance y el inicio de una colaboración permanente entre nuestros países e instituciones, que nos permita asegurar, en última instancia, una mejor calidad de vida para nuestros pueblos.

Muchas Gracias.

Intervención de cierre de la Señora Myrna Alexander, Directora Regional del Banco Mundial para América Latina

Quiero empezar dando las gracias, por parte del Banco Mundial y todo el equipo del Banco que trabaja en el área de Desarrollo Municipal, al Gobierno de Chile, al Ministerio del Interior, por este encuentro tan importante para nosotros y para ustedes. Quiero agradecer también la participación de los representantes y panelistas de otros países, de otras comunas de Chile y países como Argentina, Brasil, Ecuador, así como la presencia de representantes del Paraguay y representantes del Banco Interamericano de Desarrollo.

Quiero comenzar con algunos datos sobre la importancia del Programa de Desarrollo Municipal en el Banco y los puntos claves de nuestra estrategia. En términos de inversión en Desarrollo Urbano, ya aprobamos dos mil millones de dólares en préstamos, desde los años 80, y tenemos más de un millón de dólares de préstamos en proyectos activos. El grueso de estos fondos está dirigido a los países de Latinoamérica. Sólo Brasil tiene la mitad del monto regional; es decir, más de un cuarto de nuestro apoyo en el mundo, está en Brasil. No conozco las cifras en el caso del BID, pero son muy similares a los esfuerzos realizados por el Banco Mundial.

Quiero destacar, también, que son proyectos exitosos. Según datos del Banco, respecto de la implementación de los proyectos en el área de Desarrollo Municipal, tenemos una tasa de satisfacción, en el cumplimiento de los objetivos, de 86% en América Latina. Eso, en comparación con el promedio en todas las actividades del Banco Mundial en Latinoamérica de, más o menos, 70%. En el caso específico de Brasil, tenemos una tasa de éxito de los proyectos del 100%, en comparación con una tasa promedio en los otros proyectos de Brasil de alrededor del 55%. Por eso, mi conclusión es que los proyectos funcionan bien, a pesar de algunos problemas. Es decir, los proyectos del Banco Mundial son mucho más eficientes y exitosos, en promedio, que los proyectos normales. Estos datos nos indican que no hay grandes problemas sino, más bien, hay aspectos que mejorar y ustedes, con sus experiencias, pueden ayudarnos en este proceso de cambio.

En este sentido, aprendimos mucho del encuentro. Una lección importante es que hay muchas diferencias entre los municipios. Eso es claro. La presentación, por ejemplo, de la ciudad de Córdoba, con más de un millón de habitantes y de otros municipios más rurales, con mucha menos población y condiciones muy distintas. Además, se palpa una gran diferencia entre la administración central y la gestión municipal. En ese sentido, la administración en los municipios está mucho más cerca de la población. Además, la gente tiene grandes expectativas en relación con esa gestión, puesto que ellos los conocen, son sus amigos, sus vecinos y, por eso, existe una expectativa mucho mayor respecto a la eficiencia y la administración de los municipios, todo lo cual constituye factores necesarios de tener en cuenta en el diseño de los Programas.

Hay muchos puntos en común. Otra lección es continuar con un modelo integrado de Desarrollo Municipal: capacitación, gestión, recaudación, presupuestos, gastos, control interno, impacto ambiental, servicios sociales y la relación con el sector privado. El caso de la Municipalidad de Maipú, en la Provincia de Mendoza, Argentina, es un modelo de integración de los servicios.

Además, se ha evidenciado la necesidad de prestar mayor atención a los clientes, como en el caso de Isla de Maipo y los servicios de salud, que demuestra la búsqueda por la satisfacción y percepción de los clientes. En los programas, esto implica dos cosas: la habilidad de definir más en detalle quién es el cliente, cuál es la población afectada y quiénes dependen del municipio en términos de la prestación de

servicios; la otra, es una mejor definición de criterios e indicadores de necesidades de la gente, en los municipios o comunas.

Revisamos, también, un aspecto interesante: hay activos en los municipios que no utilizamos de manera óptima. Es interesante el caso de Osorno, en Chile, donde la gente que alquila el Mercado, quiere pagar más por un mejor servicio. Este caso demuestra la necesidad de optimizar las inversiones existentes.

Otra lección consiste en prestar mayor atención a la capacitación técnica, especialmente a los sistemas de capacitación. Por otra parte, se ha mencionado la necesidad de establecer más claramente la separación entre la gestión política y la gestión técnica del municipio, puesto que difieren desde el punto de vista de la expectativa y requisitos de capacidad.

Escuchamos mucho sobre la participación. Creo que existe temor, en algunos lugares, de involucrar la gente en la toma de decisiones, pero hemos conocido muchos ejemplos, muy buenos, sobre la participación, su impacto y las diversas maneras de involucrar a la gente. El caso de Minas Gerais, en el área de vivienda, fue muy interesante, así como también en términos de la confección del presupuesto.

Algunas palabras sobre el papel del Banco en el área de Desarrollo Municipal: creemos que el Banco tiene mayor capacidad en el diseño de estrategias, pero es menos eficiente en la implementación específica, en todos los procedimientos mecánicos. Estamos de acuerdo con la necesidad de simplificar los procedimientos.

Es importante desligar el enfoque del Banco, en cuanto a estrategias, con la flexibilización de sus procediemintos. Al mismo tiempo, tenemos que exigir más rendición de cuentas, más control ex post, más información, más evaluación. Si hay flexibilidad durante el proceso, necesitamos más información sobre los impactos finales, para ver cuáles fueron los resultados. Ese es el compromiso que el Banco tiene que establecer con ustedes: más flexibilidad, pero más información de los impactos y, obviamente con más incentivos, sobre el buen uso de los fondos.

Finalmente, creo que aprendimos una importante lección. El Banco, como un gobierno central, tiene muchas dificultades para tratar directamente con los municipios; estamos demasiado lejos de todo y no podemos brindar apoyo en forma directa. Por eso, hay que trabajar en escalafón, en un sistema. Pero eso no es suficiente en términos de capacitación o transferencia de tecnología y lecciones. El mejor método es entre ustedes. Ese es el gran logro de este encuentro, el intercambio de experiencias entre las personas que tienen responsabilidades para manejar los municipios, para manejar los Programas de Desarrollo. Son los mejores maestros docentes de los procesos de fortalecimiento municipal en América Latina. Y, por eso, quiero apoyar todos los esfuerzos que hacen para que continúe este tipo de encuentros y así poner mayor énfasis en los Programas apoyados por el Banco, en la cooperación horizontal.

Para terminar quiero expresar mi satisfacción personal por el rol del Banco en el área de Desarrollo Municipal y el éxito del Programa. Muchas gracias.