



Ciencia para el desarrollo
GRUPO
economía y región

Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano

José Ignacio Diez

Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano

José Ignacio Díez

Abstract

Paradójicamente, frente a los procesos de globalización económica y mundialización de la cultura, la escala local se presenta como la más propicia para producir transformaciones culturales, sociales y económicas.

Este trabajo estudia las transformaciones institucionales que se dan a escala municipal para facilitar el desarrollo local, de tal forma de dar respuesta a las nuevas exigencias del entorno y a las crecientes demandas de la gente. En primer término, se describe la evolución que ha tenido a lo largo de los años el concepto de desarrollo local o desarrollo regional endógeno. En segundo lugar, se hace un breve análisis del contexto en el que se producen las transformaciones de la administración municipal (globalización económica, desaparición del estado de bienestar y crisis del estado nación). Luego se analizan las reformas administrativas y las políticas económicas que se dan a nivel de la comuna para alcanzar un crecimiento económico con equidad y participación ciudadana. Por último, se presentan una serie de casos de municipios latinoamericanos que cumplen con algunas de las características de los denominados Nuevos Municipios. A modo de conclusión, se analizan las principales dificultades de implementación que presenta este nuevo enfoque del desarrollo en el caso particular de América Latina.

El concepto de desarrollo regional endógeno o desarrollo local: su evolución

El desarrollo económico local o desarrollo regional puede definirse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región. Si la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso desarrollo local endógeno (Vazquez Barquero, 2000).

La hipótesis de partida de este concepto es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala que no han sido explotadas y que constituyen su potencial para el desarrollo. Bajo esta hipótesis, cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo.

Como podemos observar, este concepto de desarrollo reúne un conjunto de características y rasgos que le dan una configuración específica. Esta configuración es fruto de la evolución de, por un lado, el concepto tradicional de crecimiento económico y a su vez, de la concepción geográfica de región.

Olivera (1959) presentó una clasificación precisa no sólo de los conceptos de desarrollo y crecimiento, sino abarcando además las nociones de evolución y progreso.

Olivera entendía la noción de crecimiento económico como la expansión del producto social como función del tiempo, mientras que según su visión el desarrollo económico debía entenderse como el incremento de la razón del producto social real al producto social potencial, ambos en función del tiempo. Por progreso económico

entendía el aumento en el grado de satisfacción de las necesidades sociales y por evolución económica a un proceso de cambio cualitativo en la organización económica de la sociedad o "cambio de estructura".

Esta clasificación permite estudiar una gran variedad de situaciones, en lo concerniente a la relación entre crecimiento y desarrollo: casos en los que un país o región se desarrolla sin crecer o viceversa, países o regiones en los que el crecimiento es negativo pero el desarrollo positivo, etc.

En el año 1967, Furtado elaboraba una definición de desarrollo marcando su diferencia con el concepto de crecimiento económico:

“ El concepto de desarrollo, abarca la idea de crecimiento, superándola. En efecto: se refiere al crecimiento de una estructura compleja. Esta complejidad estructural no es una cuestión de nivel tecnológico. En verdad ella expresa la diversidad de las formas sociales y económicas engendradas por la división social del trabajo”.

Walter Isard en el año 1975, dedicaba un acápite de su libro "Introducción a la Ciencia Regional" a la definición del desarrollo regional. Luego de dejar en claro que el componente de aumento o mejora que acompaña a la idea de desarrollo se refiere tanto a cosas materiales como inmateriales, Isard revisa varias definiciones de "desarrollo", tales como las propuestas en la época por David Barkin, John Parr y las propias Naciones Unidas, para luego concluir en que le resultaba imposible elaborar una definición propia de desarrollo regional.

Jos Hilhorst (1971), un “europeo del norte”, como el mismo se calificaba, definía de la siguiente manera el concepto de desarrollo regional:

“ Por desarrollo regional quiero entender el proceso de remover las restricciones económicas, institucionales y físicas para que los grupos regionales realicen su potencial humano, es decir, el proceso mediante el cual los diversos grupos regionales llegan a tener un mayor número de opciones viables a su disposición” .

En este documento si bien existe la idea de endogeneidad del desarrollo, no se hace mención al término endógeno y sus características están enunciadas en forma mas vaga que en publicaciones posteriores.

Por su parte, Walter Stöhr, en un documento del año 1981, sostenía que el desarrollo regional es una aproximación de "abajo hacia arriba " del desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y de control.

Bajo este punto de vista, el desarrollo regional concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y de cambio estructural.

En este documento Stöhr señala que:

"El desarrollo "desde abajo" requiere "...la creación de impulsos dinámicos de desarrollo dentro de las áreas menos desarrolladas...requiere la creación de factores endógenos de cambio a fin de aumentar la equidad y la dinámica de desarrollo..."(Stöhr, 1981).

Por otro lado, Boisier y Silva (1989) sostienen que el desarrollo regional endógeno resulta de la interacción de un conjunto de procesos singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Por eso puede afirmarse que el desarrollo de una región, que bajo su punto de vista presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, implica el cumplimiento de cinco principios fundamentales que están ligados entre sí.

El primer principio consiste en un creciente proceso de autonomía decisional, que posibilite la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ello. Las implicaciones políticas de este proceso de creciente autonomía plantean la necesidad de la descentralización a nivel político.

El segundo principio plantea la necesidad de generar una creciente capacidad de captación y reinversión del excedente económico local, que permita dar

sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional. Según Boisier y Silva, esto resulta particularmente importante en el caso de regiones cuya base de explotación sean los recursos naturales no renovables;

El tercer principio supone un proceso creciente de inclusión social, entendiéndose por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso, así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región.

Como cuarto principio, se plantea la necesidad de generar una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos, que permita preservar el medio regional.

Como quinto y último principio se sostiene la importancia de lograr una creciente sintonía inter-sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región, de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional.

Es así como desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995). La distribución del ingreso y el crecimiento económico no son dos procesos paralelos. Lo local es pues, el espacio en que se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.

De esta manera, la endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en cuatro planos interrelacionados.

Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, en el cual se la identifica con una creciente capacidad regional para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo.

Segundo, la endogeneidad -tal como lo plantean Stöhr y Boisier y Silva entre otros- se manifiesta en el plano económico, y se refiere a la apropiación y reinversión regional, con el fin de otorgar sustentabilidad en el largo plazo. En este contexto, el papel jugado por las empresas regionales resulta crucial.

Tercero, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones en el entorno.

Cuarto, la endogeneidad se manifiesta adicionalmente en el plano cultural, vinculada a la idea general de autoidentificación o identidad regional.

En función de esta concepción anteriormente planteada se sostiene que el escenario endógeno del desarrollo es ocupado por cuatro actores fundamentales: los dirigentes políticos y el aparato de gobierno y administración regional, así como los procesos que se generan dentro de él; los empresarios, las empresas regionales y sus articulaciones; las instituciones científicas y tecnológicas de la región y por último, la sociedad civil.

En definitiva, la endogeneidad del desarrollo regional parece estar estrechamente asociada a los fenómenos de interacción y de sinergia regional, más que a factores individuales. La cultura, traducida como identidad regional, se presenta como un nexo que aglutina los actores.

De la gestión del Estado Nacional hacia la gestión de los Estados Municipales

La evolución que ha sufrido el concepto de desarrollo regional a lo largo de los años no es sólo fruto de una mejor interpretación de las causas que lo determinan, sino que a su vez está íntimamente vinculado a los cambios que el proceso de globalización ha provocado sobre la estructura del estado y la sociedad en su conjunto.

En el escenario que ha ido configurándose fundamentalmente durante las últimas décadas, el municipio ha ido transformándose en casi exclusivo punto de condensación de la fragmentación social y receptor directo de las crecientes demandas de sus habitantes. En efecto, con la profundización del proceso de globalización se ha dado un cambio de paradigma. En el pasado, el crecimiento económico y social se concebía como un proceso que partía desde arriba- desde el Gobierno Nacional- hacia abajo; en la actualidad se considera que el mismo debe ser generado desde abajo: la base del crecimiento económico endógeno son las ciudades (Giménez, 2000).

Frente a los procesos de globalización de la economía y mundialización de la cultura, el valor del municipio esta siendo reivindicado por distintas corrientes políticas y sociológicas.

En momentos en que avanzan los procesos de desregulación y el mundo se convierte en un mercado único en el que las mercancías circulan casi indiscriminadamente y las fronteras se desdibujan ante el flujo de productos e informaciones, los estados nación van perdiendo su poder de decisión para implementar políticas independientes. Según Jordi Borja esto tiende a fortalecer la potencialidad de desarrollo de los municipios.

Para Jordi Borja (1997) esta crisis ha transformado a la ciudad en un ámbito privilegiado de innovación democrática. La crisis del Estado nación -el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global- significan un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales. Según su punto de vista, es necesario reconstruir la ciudad como un actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, que tengan capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar a la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad.

Por otra parte, García Delgado (1997) en su libro "Estado y Sociedad" plantea que el proceso de globalización y el auge de las políticas del denominado consenso de Washington, produjeron en Argentina y en todo latinoamérica un cambio en la relación estado y sociedad que se tradujo en la desaparición del denominado estado de bienestar y en la aparición de un nuevo modelo estatal que él denomina estado postsocial¹.

Bajo su punto de vista, el nuevo rol que adquieren los municipios en el desarrollo se debe interpretar dentro de este nuevo esquema, ya que es fruto de un cambio estructural más abarcativo y complejo, que involucra a toda la sociedad en su conjunto.

Haciendo énfasis en los aspectos meramente económicos de su tesis, Delgado plantea que las economías latinoamericanas sufrieron a partir de la década del 70' sucesivos procesos de estanflación (recesión económica más inflación) y de descontrol fiscal y endeudamiento que no pudieron resolverse con los anteriores mecanismos intervencionistas sobre la demanda y el gasto público. A raíz de esto, fue necesario realizar modificaciones estructurales en las economías e insertar a los países en el mercado mundial para superar la crisis.

Los principales componentes de la estrategia adoptada en los países de latinoamérica para su inserción global fueron: la liberalización del comercio exterior, la

¹ García Delgado, D. (1997), Estado & Sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires, Edit. Norma. Ideas similares se encuentran en: De Mattos, C. (1998), "Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas", Duarte, M., Levit, C. Ortiz, R. (1998) "Antecedentes y contexto del proceso de globalización económica en la Argentina" en Ciudades y regiones frente al avance de la globalización, Gorestein, S. y Bustos Cara, R. (comp). EdiUNS. Bahía Blanca. 1998.

eliminación de distorsiones en el sistema de precios, la reducción del tamaño sector público (incluyendo eliminación del déficit y la reducción de la carga tributaria), la privatización de las actividades productivas del estado y por último la desregulación de los mercados financieros y de trabajo.

Se produjo, a su vez, un proceso de descentralización en el que los gobiernos nacionales buscaron desprenderse de distintas actividades. En tal sentido, se trató de una descentralización basada en una fuerte causación económica, como mecanismo de reducción del déficit central (García Delgado, 1997).

A modo de síntesis podemos decir que, desde la década del 70' y en forma más virulenta durante los años 90', se produjo un retiro masivo del estado central de la esfera pública y un traspaso de competencias a estratos inferiores del estado que no siempre fue acompañado de los recursos necesarios para hacer frente a las mismas.

En este contexto nos encontramos ante una municipalización de la crisis del estado social: Se produce por un lado, una confluencia sobre los niveles inferiores del estado de gran parte de las demandas sociales insatisfechas, y por otro, la creciente necesidad de una mayor eficacia y racionalidad de la gestión local debido a la escasez de recursos (Arroyo y Peñalva, 1991).

El municipio, con lo que se le delega, no puede promover un estado de bienestar a nivel de la comuna. Si bien las demandas sociales se desplazan hacia allí, su resolución queda condicionada por la baja capacidad gerencial y recaudadora de los gobiernos locales (Garay y Delgado, 1991).

A su vez, en materia económica, se produce un ajuste productivo de las economías regionales; ante el aumento del desempleo, la caída de la producción y la pérdida de los mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan la globalización, el aumento de la competencia y los cambios en la demanda.

En este contexto de crisis en que los dos modelos anteriormente citados se mezclan (estado de bienestar y estado postsocial) y los individuos pierden sus referencias sociales y culturales, el municipio adquiere para la persona el carácter casi de una ciudad-estado ya que es el único ámbito donde la persona se identifica como miembro de una comunidad y se reconoce como ciudadano (García Delgado, 1997).

Frente a esta situación tan compleja, los municipios pueden reaccionar de dos modos diferentes: acriticamente pensando en la inevitabilidad de un proceso que desborda los márgenes del escenario local, o recuperando la idea de creatividad de lo político y del lugar ineludible que tiene el estado en una sociedad. (García Delgado, 1997).

Los municipios que optan por la segunda alternativa, poco a poco van desarrollando un mayor activismo económico. Intensifican la búsqueda de potencialidades locales propias e incorporan a productores, empresarios y organizaciones sociales para encontrar alternativas de organización económica que amplíen y diversifiquen los negocios locales, racionalizando la utilización de los recursos e intensificando su utilización productiva. La idea de un nuevo municipio comienza a gestarse como respuesta a la crisis.

Un nuevo modelo municipal

El cambio estructural que han sufrido las economías latinoamericanas (fruto del proceso de globalización y de la crisis del estado de bienestar) ha llevado a la necesidad de una redefinición y traspaso de funciones en la política de desarrollo.

Como consecuencia de este cambio estructural han comenzado a aplicarse nuevos modelos de modernización institucional y gestión de la política regional, con los cuales se trata de impulsar la competitividad de los diferentes espacios económicos basándose en una estrategia de calidad y diferenciación (Haldenwang, 2000).

La modernización de la gestión política ha tenido lugar en el marco de la revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de la reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados (Haldenwang, 2000).

El cambio en las administraciones públicas constituye una respuesta a los problemas de eficiencia y eficacia de la gestión político-administrativa del estado. La crisis fiscal de las entidades públicas fruto del cambio estructural, obligó a racionalizar la organización administrativa y la oferta de servicios públicos. Así mismo, la prestación de bienes y servicios económicos ha superado a menudo las competencias y capacidades de determinados municipios.

Los cambios e intervenciones que se dan en la estructura administrativa municipal y en el conjunto de instrumentos políticos a su alcance se basan en una nueva concepción de la administración pública (*new public management*) (Haldenwang, 2000). Estos cambios están orientados principalmente a la gestión por resultados, abarcando también la orientación hacia el cliente, la participación ciudadana, la gestión de contratos, la descentralización, la gestión y planificación estratégica, y la cooperación público-privada. A continuación explicaremos detalladamente cada uno de estos ejes.

1- Gestión por resultados

El paso de la gestión burocrática tradicional, basada en reglamentos, a la gestión por resultados es considerado como la más importante de las reformas que experimentaron las administraciones públicas en los años noventa (Haldewang, 2000). Mientras que la gestión burocrática tradicional por reglamentos evalúa la producción de servicios administrativos según la conformidad de éstos con las reglas (orientación al insumo), el nuevo modelo resalta la importancia del resultado de los procesos administrativos de acuerdo con su eficiencia y eficacia. Con la gestión por resultados se pretende superar los déficit que exhibe la gestión burocrática en lo que se refiere a eficiencia, orientación hacia el cliente, flexibilidad, transparencia y participación.

En comparación con las iniciativas reformadoras de los años setenta y ochenta, la gestión por resultados constituye un avance conceptual, ya que no sólo el resultado (output) del servicio administrativo es el núcleo de las reformas, sino cada vez más sus consecuencias (outcome), es decir, los efectos sociales de la actuación administrativa (Haldewang, 2000). Este cambio se describe como un cambio de perspectiva, desde la administración burocrática (input) hacia la administración de servicios (output) y la administración para los ciudadanos (outcome).

2- Orientación hacia el cliente y participación ciudadana

Según el modelo de gestión por resultados, el objetivo principal de las reformas administrativas es el mejoramiento de la orientación hacia el cliente y el ciudadano (Haldewang, 2000). La utilidad de los servicios para los clientes y la comunidad local constituye el criterio de evaluación más importante, lo que supone una identificación sistemática de las exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios. Lo fundamental de este enfoque es que en los procesos de toma de decisiones también se informe a los destinatarios, se les pida la opinión y se los integre, sobre todo, a

aquellos que tienen escasa capacidad de hacer oír sus demandas, como los niños, los viejos, los minusválidos y los desempleados.

En esta línea de pensamiento que busca un mayor acercamiento con las necesidades de los habitantes, las formas de democracia semidirecta como la consulta popular, el plebiscito y el referéndum representan herramientas fundamentales para que los ciudadanos participen activamente en la vida institucional y legislativa de los municipios (Drkos y Fuster, 1999). Bajo estos enfoques, los ciudadanos pueden expresar su opinión, con carácter vinculante o no, según las circunstancias, sobre temas de trascendencia o sobre proyectos de ordenanza que se encuentren en tratamiento en cada comuna, estableciendo el municipio las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deben cumplirse.

Como plantean Drkos y Fuster en su libro "Autonomía Municipal: La Deuda Pendiente" "se profundiza así la participación democrática, ya que los ciudadanos no gobiernan exclusivamente por medio de sus representantes, sino que pueden votar también para incidir directamente sobre temas de especial relevancia o aún para incluir en la agenda política y legislativa los temas que son de su interés. Se fortalece además la sociedad civil, a la que se le brindan nuevas herramientas que incrementan su poder real y su capacidad para influir decisivamente en la gestión municipal".

El presupuesto participativo es a su vez otro instrumento que involucra a la sociedad civil en la definición de las políticas municipales. Este consiste básicamente, en la creación de distintas esferas públicas en que la población de la comuna define las prioridades del gasto municipal. Mediante el presupuesto participativo la población contribuye al planeamiento, la fiscalización y deliberación sobre los gastos y recursos municipales (Chieza, 2000). A través de este mecanismo, la comunidad aprende a ejercer su ciudadanía y se logra desechar el clientelismo en la esfera local; además, constituye más que una técnica presupuestaria ya que permite democratizar el poder a través de la participación popular en las decisiones políticas. A su vez, pese a que puede existir insuficiencia de recursos económicos no impide la toma de decisiones colectivas sobre su uso. Por el contrario, la democratización de la información, las decisiones y el control contribuyen a una mejor racionalización y optimización de los recursos.

Aparte de identificar intereses y necesidades, la participación ciudadana contribuye a mejorar los procesos de planificación (evita errores y garantiza seguridad jurídica); genera consenso y mejora la aceptación de las decisiones políticas; moviliza los conocimientos organizativos y técnicos de la población; fortalece la iniciativa de las personas involucradas, y mejorar la gestión administrativa y la prestación de servicios (Haldenwang, 2000).

La adaptación de las propias estructuras administrativas municipales a los intereses y necesidades de la clientela local es otro aspecto importante de los procesos de orientación hacia el cliente y participación ciudadana.

En este sentido, la mayor importancia recae sobre la simplificación y aceleración de los trámites administrativos (como solicitudes o procedimientos de inscripción y de autorización), que tiene lugar merced a la creación de oficinas ciudadanas o de centros de servicios. También debemos destacar como relevantes los cambios que se generan en cuanto a la concentración de responsabilidades y la reducción de niveles jerárquicos en la administración.

El establecimiento de horarios de atención adaptados al cliente y la concertación de citas de asesoramiento; la entrega de información o asesoramiento por teléfono y la transparencia de las cuentas públicas son ejemplos de los cambios que se generan en las estructuras de la administración municipal fruto de la aplicación de los enfoques enunciados anteriormente.

Las municipalidades que introducen estos cambios pueden adquirir ventajas concretas en su competencia con otras localidades, ya que estas mejoras no sólo son

solicitadas (y recompensadas) por la comunidad, sino que también significan un ahorro de tiempo y dinero para las empresas, así como una mayor calidad de las prestaciones. En muchos casos, las mejoras en el área de la orientación hacia el cliente tienen lugar, además, mediante la incorporación de elementos de competitividad en la prestación de servicios.

3- Gestión de contratos, licitaciones y competencia

En el marco de la modernización administrativa municipal, los contratos cumplen la función de reorganizar la gestión, desde una basada en reglamentos hacia una guiada por resultados (Haldenwang, 2000). Un contrato es un acuerdo por escrito entre dos partes sobre los resultados que deben alcanzarse dentro de un período definido, con un presupuesto fijo. El efecto de los contratos consiste en separar la figura de los mandantes y de los mandatarios. Mediante contratos relativos a las prestaciones de la administración pública, basadas en descripciones concretas de los productos de ésta, es posible aumentar la eficiencia de la oferta.

Una función fundamental de la gestión de contratos y las licitaciones consiste en incorporar elementos de competencia en la prestación de servicios públicos. Si bien la competencia no es el objetivo fundamental del servicio, ésta constituye un importante instrumento para la reestructuración de las administraciones públicas. Una mayor orientación hacia la competencia tiene efectos positivos sobre la productividad y la calidad del servicio público.

La presión competitiva promueve, además, la continuidad del proceso de innovaciones. Pese a todo, el fortalecimiento de la competitividad debe ir acompañado de una ampliación de las competencias públicas de regulación o de gestión. De lo contrario, la privatización de los servicios puede favorecer la monopolización privada de los mercados. La orientación hacia clientes "interesantes" (solventes) y la exclusión de clientes "problemáticos", si bien es comprensible desde el punto de vista empresarial, puede tener como consecuencia una discriminación social en la entrega de servicios (Haldenwang, 2000).

Además, no en todas las áreas de prestación de servicios públicos es posible cubrir los costos o lograr rentabilidad, ni tampoco es deseable en todos los casos, básicamente por cuestiones vinculadas a la equidad de las prestaciones.

4- Descentralización

La implantación de la gestión por resultados conlleva, en general, al traspaso de competencias a los niveles administrativos inferiores. Mediante la descentralización administrativa, junto con la gestión de contratos, se promueve la separación interna entre mandantes y mandatarios en la administración pública y se amplía la libertad de las divisiones y unidades para la gestión de servicios, lo que al mismo tiempo permite aumentar la eficiencia.

Ahora bien, la descentralización no es un concepto nuevo de la modernización administrativa.

Mientras en el pasado se acentuaban, como características de la descentralización los aspectos de participación y subsidiariedad y la eficiencia de los servicios del estado, hoy se habla cada vez más de la descentralización como un instrumento de integración interna de responsabilidad técnica y financiera, y se la relaciona con los conceptos de orientación al cliente y sus efectos sociales.

Para Drkos y Fuster(1999), el término descentralización a sido durante muchos años tergiversado, ya que implico traspaso de funciones y atribuciones (y por lo tanto

de gastos) a esferas inferiores del estado, sin la contrapartida de ingresos correspondientes. De esta forma se promovía la desarticulación del estado.

Sin embargo, la descentralización bien entendida significa acercar a la gente a la gestión pública y al diseño, control y ejecución de políticas estatales.

En este sentido, descentralizar es comenzar a revertir el proceso de concentración de poder, democratizar las instituciones y dar participación a la sociedad en la toma de decisiones (Hobsbawn, 1995).

Para Drkos y Fuster (1999), la descentralización a nivel municipal no es más que la continuidad de un reclamo de mayor cercanía a la población, que es consecuente con la idea de una mayor autonomía municipal.

La descentralización política y administrativa fortalece las representatividades, amplía la participación, acerca la gestión pública a la gente y brinda una mayor eficiencia en la administración municipal.

Existen diversas circunstancias en las que una mayor descentralización mejoraría la relación entre el estado y la sociedad civil, ya que suelen darse casos en que por las dimensiones propias del municipio existe una situación de lejanía entre el ciudadano y el funcionario público.

En partidos o municipios grandes, por ejemplo, hay barrios o pueblos que se encuentran virtualmente aislados y no hallan canales válidos para hacer escuchar sus reclamos, necesidades o propuestas y quedan supeditados a las decisiones que se toman en la cabecera del partido o municipio.

Tradicionalmente este problema se intentaba solucionar a través del nombramiento de un delegado municipal, electo por el ejecutivo que servía de vínculo con el intendente. Esta figura, sin embargo se ha ido desjerarquizando y ha perdido su eficacia principalmente por que no es visto por los vecinos como un legítimo representante de sus intereses, necesidades y aspiraciones. Además, carece de poder y de mandato propio, por lo que es incapaz de dar soluciones globales o tomar decisiones de fondo.

Drkos y Fuster (1999) proponen reemplazar esta figura por la de un Administrador Municipal por barrio o sector (en municipios grandes), o por pueblo, elegido por los ciudadanos y cuyas atribuciones no entren en conflicto con el ejecutivo. También proponen la creación de consejos vecinales o comunales que harían a su vez de pequeños consejos deliberantes que tendrían entre otras funciones, discutir, aprobar y controlar el presupuesto municipal en su jurisdicción. Esta descentralización es tanto de carácter política como administrativa.

La descentralización, entendida como elemento de una reforma administrativa en la gestión municipal, actualmente se combina con elementos de competencia (gestión de contratos) y programas de capacitación de personal. Estos últimos comprenden, por ejemplo, la capacitación y el perfeccionamiento profesional en el área de las comunicaciones y la gestión financiera (confección de presupuesto orientada hacia resultados), y también la promoción de la imagen corporativa en las diferentes áreas administrativas. Una administración descentralizada y basada en la gestión por resultados permite mejorar la capacidad de reacción de una municipalidad frente a los cambios de su entorno, creando nuevas posibilidades de cooperación con otros actores de áreas políticas descentralizadas- por ejemplo, las asociaciones de fomento económico- que son más flexibles que las unidades sujetas a una gestión burocrática y jerárquica.

De este modo, pueden tener lugar cooperaciones a nivel regional, que son apoyadas estratégicamente por los niveles superiores de la administración pública y dependen de la responsabilidad operativa de las unidades administrativas descentralizadas.

Así pues, una administración pública descentralizada impone mayores exigencias a la gestión política. Pero la mayor eficiencia y eficacia de cada una de las unidades descentralizadas no significa automáticamente mayor eficiencia y eficacia de la

administración pública en general. Por esta razón, es necesario fortalecer la capacidad interna y externa de seguimiento y evaluación, y diseñar instrumentos de retroalimentación con la participación de los involucrados. Por otra parte, también es esencial ampliar la capacidad de gestión y planificación estratégica, es decir, la gestión política a largo plazo del proceso de reformas.

5- Planificación estratégica

La gestión por resultados requiere asimismo una gestión y una planificación estratégica. Únicamente la retroalimentación con objetivos estratégicos a largo plazo permite corregir la tendencia hacia reformas de corto plazo y alcance limitado.

La Planificación estratégica consiste básicamente en definir conjuntamente con los actores sociales del municipio o región una estrategia de desarrollo que sea superadora de la noción de crecimiento económico, es decir, que contenga el concepto de sustentabilidad ambiental, el concepto de participación, el concepto de equidad en el reparto de los beneficios del proceso de desarrollo y el concepto de ampliación de los derechos ciudadanos (Reese, 2000).

Bajo esta concepción, la planificación estratégica se convierte en primer lugar en una tarea de mediación y concertación a través de la cual la diversidad de intereses puede integrarse en objetivos comunes y asignar prioridades. En segundo lugar, se trata de una tarea técnica en la cual esos objetivos se deberán ajustar a las posibilidades del municipio estableciendo los recursos, los mecanismos y las etapas para su concreción (Drkos y Fuster, 1999).

Todo proceso de planificación estratégica debe partir de la realización de un diagnóstico del municipio real que tenemos, conociendo sus fortalezas y debilidades, para luego si avanzar hacia el municipio que queremos.

Uno de los puntos centrales de todo plan de desarrollo local es definir las actividades económicas (naturaleza, generación de rentas y empleo y efectos sobre la distribución de la riqueza y el ecosistema) que van a ser el motor del proceso de cambio estructural (Calatrava, 1992). El diagnóstico y los análisis específicos de la localidad, comarca o región permiten identificar cuáles son las actividades a las que el plan debe dar preferencia.

Para Drkos y Fuster (1999), la planificación estratégica permite superar "las políticas de parche" o provisorias a las que suelen limitarse las gestiones municipales. El plan estratégico actúa como matriz dentro del cual las respuestas coyunturales adquieren coherencia sin entrar en contradicción con las líneas generales de largo plazo. La planificación permite que tanto vecinos como empresarios e inversores cuenten con criterios de previsibilidad y certidumbre.

En lo que respecta a la diagramación del plan, es conveniente que el mismo este dividido en etapas de mediano y largo plazo (4 u 8 años de mediano plazo y 12 años de largo plazo aproximadamente), que el mismo sea aprobado por ordenanza y que se prevean mecanismos de cierta rigidez para su reforma o modificación, de tal modo de asegurar que los objetivos estratégicos no puedan ser alterados o modificados arbitrariamente (Drkos y Fuster, 1999).

La especificidad de cada territorio, las necesidades de cada ciudad, comarca o región y los problemas que presenta cada tipo de área, son los aspectos centrales a considerar en la elaboración de un plan que defina una estrategia para el desarrollo local. En este sentido, cada tipo de área requiere un tratamiento específico y la utilización de los instrumentos apropiados para resolver sus problemas.

6- Gestión estratégica

Mientras que la planificación estratégica busca definir una estrategia de desarrollo haciendo un diagnóstico de las potencialidades y debilidades de la región, la gestión estratégica en cambio, esta más vinculada con la eficiente asignación de los recursos municipales y con el proceso de reformas administrativas en el seno de la municipalidad.

Mediante la gestión estratégica se busca la continuidad del proceso de cambio institucional evitando un estancamiento o incluso una regresión en las reformas de la administración (Haldenwang, 2000).

La gestión estratégica (como instrumento de consolidación de las reformas administrativas), esta basada en la calidad total y apunta a un cambio cultural profundo en la prestación de servicios públicos. Su principal objetivo es la mejora continua en la calidad de las prestaciones, buscando garantizar la relación entre las iniciativas propuestas desde "arriba" (altos funcionarios en la jerarquía municipal) y las mejoras propuestas desde "abajo" (empleados), lo cual exige definir la reforma administrativa como un proyecto político y consensuar una visión común sobre cómo debe ser una administración moderna (Drkos y Fuster, 1999).

El objetivo de la gestión estratégica no es sólo un mejor proceso de planificación de las reformas administrativas sino, sobre todo, la complementación entre control estratégico ("hacer las cosas apropiadas") y el control operativo ("hacer las cosas bien").

En este contexto de búsqueda de consolidación de reformas administrativas, son instrumentos importantes el benchmarking; las encuestas detalladas a clientes y empleados; la incorporación y el fortalecimiento de elementos de competencia a través de contratos, y la integración del personal en el proceso de reformas mediante la descentralización de la capacidad de decisión y la creación de incentivos para la participación (exención de trabajo, gratificaciones, oportunidades de ascenso, cursos de perfeccionamiento).

Finalmente, resulta de gran importancia para el éxito de la modernización administrativa la capacidad de cooperar con actores externos en la solución de aquellos problemas que la municipalidad no puede resolver por sí sola. Esto guarda relación, por una parte, con la cooperación con empresas privadas, usuarios y organizaciones del sector terciario, y, por otra, con la capacidad de establecer relaciones de cooperación a largo plazo, tanto específicas como estratégicas.

7- Cooperación público-privada

Ya hemos señalado que el nivel regional asume cada vez un mayor número de funciones de la política territorial de desarrollo, en virtud, entre otras cosas, de la aplicación de nuevos conceptos de modernización administrativa. Igualmente, este enfoque innovador depende de la capacidad estratégica y política de los actores involucrados, es decir, del potencial de éstos para alcanzar acuerdos sobre la gestión a largo plazo del cambio estructural orientada a la competitividad y el bien común.

La cooperación entre actores públicos y privados y la gestión por redes constituyen importantes instrumentos de la gestión del cambio estructural, ya que pueden contribuir a superar obstáculos de aprendizaje y desarrollo, movilizar recursos nuevos, coordinar la oferta y la demanda de servicios económicos, y promover procesos de modernización dentro de las administraciones públicas (Haldenwang, 2000).

El concepto de cooperación público-privada (*public private partnership*), se define como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de

coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas definidos colectivamente. Condición necesaria para que tenga lugar esta cooperación es que ambas partes reconozcan el carácter complementario de sus respectivos intereses.

En lo relativo al grado de formalización, pueden distinguirse tres formas de cooperación público-privada: la empresarial, la cooperación público-privada de beneficiarios, y la estratégica (Haldenwang, 2000).

La cooperación público-privada de carácter empresarial se refiere a la producción de servicios de infraestructura y otros servicios públicos por parte de empresas privadas. En estos casos el objeto y el contenido de la cooperación están regulados por un contrato. Es decir, la cooperación se entiende como una relación entre partes, en la cual la contraparte privada persigue un beneficio económico, siendo el objetivo de la contraparte pública el ahorro de recursos merced al aumento de la eficiencia, la orientación hacia la competencia y la movilización de capital privado.

La prestación de determinados servicios bajo la forma de cooperación público-privada de beneficiarios también se regula mediante un contrato. En este caso, el interés público y el privado coinciden en suministrar conjuntamente un servicio que de otro modo no se materializaría. La utilidad máxima y el fomento de la competencia desempeñan un papel menor como motivos de cooperación.

Son ejemplo de esta cooperación los acuerdos entre instituciones públicas y privadas que apuntan a generar una oferta de servicios empresariales.

Por último, la cooperación público-privada estratégica tiene como base formal acuerdos verbales y declaraciones de intención, sin necesidad de la existencia de contratos. En este tipo de cooperación lo importante no es la eficiencia de la prestación de servicios ni la movilización de capital privado, sino la reunión de competencias y recursos para superar problemas complejos que afectan a los intereses privados y públicos.

Son ejemplos de esta cooperación las agencias de desarrollo local y las corporaciones para el desarrollo, entre otros.

Uno de los motivos principales de la cooperación público-privada es, a menudo, el deseo de coordinar actuaciones y de reducir la incertidumbre y las asimetrías de información entre los distintos actores (Haldenwang, 2000).

Todos los tipos de cooperación público-privada comparten como condición una nueva concepción del rol de los actores involucrados, especialmente de las instituciones públicas. Los servicios no se prestan por efecto de una gestión burocrática o de instrucciones de la autoridad, sino en el marco de obligaciones contractuales y cooperativas. Las diferentes modalidades de la cooperación público-privada ofrecen la posibilidad de combinar el interés público de entregar un servicio en forma eficiente y eficaz y el interés privado de maximizar las utilidades en el corto o largo plazo. En este sentido, la cooperación público-privada ofrece la posibilidad de ahorrar, aumentar la eficiencia y obtener economías de escala, al producir conjuntos de bienes por los que existe un interés público. Permite así mismo, identificar en forma más precisa la demanda privada, coordinar mejor los intereses públicos y privados; dar mayor velocidad a los procesos de decisión y ejecución, y conseguir mayor flexibilidad y capacidad de elaboración frente a desafíos regionales complejos, mediante la incorporación de los actores pertinentes, así como desarrollar nuevas fuentes de recursos y captar nuevos capitales (Haldenwang, 2000).

Ante las exigencias del cambio estructural, los actores se ven enfrentados a veces a problemas que no tienen solución por medio de estructuras jerárquicas ni por medio del funcionamiento de los mercados. Para ello, la cooperación público-privada ofrece una mayor capacidad de gestión y solución de problemas, al abrir nuevas opciones para una prestación más eficiente y con mayor orientación hacia el cliente.

Políticas Públicas para el desarrollo económico local

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Hemos analizado principalmente las acciones que apuntan a realizar reformas en la gestión pública para dar mayor eficiencia a la administración, las que buscan promover la participación ciudadana y aquellas que impulsan la vinculación del Estado con los distintos actores locales, (como el caso de la cooperación público-privada y la planificación estratégica), para focalizarnos ahora en aquellas políticas que buscan aumentar la competitividad de base territorial.

En un mundo cada vez más globalizado, el aumento de la productividad y de la competitividad es una cuestión central del desarrollo y constituye uno de los objetivos estratégicos de la política de desarrollo local.

Haldenwang (2000) hace una clasificación de las políticas que buscan aumentar la competitividad dividiéndolas en dos tipos: las que se dirigen a crear infraestructuras locales, o políticas de "primera generación", y las que trabajan principalmente sobre servicios (servicios reales a empresas, servicios financieros, calificación de recursos humanos, información, etc.) o políticas de "segunda generación".

Dentro de las denominadas políticas de primera generación, Chisholm (1990) plantea que las inversiones en obras públicas proponen hacer más atractivas las ciudades, comarcas y regiones y convertirlas en un lugar más agradable para vivir y trabajar.

Albuquerque (2000) ratifica a Chisholm, sosteniendo que las municipalidades que mantienen la calidad de los servicios de infraestructura básica logran incorporar valor económico en la localidad y colaboran con la competitividad de base territorial, incrementando los atractivos de la localidad para la inversión privada y reduciendo a su vez los costos de transacción.

Entre las medidas que tienen como objetivo transformar la infraestructura de una ciudad, hay que considerar las que se orientan a mejorar las redes de transporte y comunicaciones (rutas, puertos, aeropuertos, etc); las que apuntan a crear un suelo acondicionado que facilite la localización de las empresas y las que promueven la construcción de instalaciones para servicios básicos, entre otras.

Muchas de estas obras pueden ser efectuadas directamente por los municipios, pero otras son atribuciones de los niveles superiores de gobierno. En este sentido, la capacidad de negociación de las municipalidades será fundamental para alcanzar las obras que se requieran. En el caso en que las obras sean requeridas por dos o más comunas, la conformación de asociaciones puede ser una buena solución.

La nueva generación de políticas de desarrollo regional (o políticas de segunda generación) trabajan para mejorar los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo, considerando a la economía local como un conjunto, no sectorialmente.

Desde un punto de vista teórico, a las economías locales se les plantea el problema de cómo incidir en la función de oferta por medio de un incremento de la producción y del empleo. En una economía abierta el problema es complejo, ya que la competitividad en los mercados no es sólo cuestión de productividad y de precios, sino que también hay que considerar aquellos factores que permiten que los productos locales penetren en los mercados, y sobre todo, permanezcan en ellos. La competitividad está relacionada, en gran medida, con la calidad, el diseño, la comercialización, las fechas de entrega, la continuidad en la oferta y el servicio post-venta.

La capacidad empresarial y organizativa se convierte en un factor estratégico de transformación y modernización de los sistemas productivos locales, y su carencia constituye un problema en los procesos de reestructuración productiva, sobre todo en el caso de las regiones o territorios periféricos.

Por ello, la política de desarrollo local se propone mejorar la eficiencia de los sistemas de producción, apuntando a un conjunto de medidas de política que explicaremos a continuación.

1- Oferta de servicios empresariales y fomento de proyectos productivos

Una cuestión crucial para impulsar el desarrollo económico local es la construcción de una oferta de servicios reales, de carácter eficiente y económico, para las empresas.

Los sistemas productivos locales se caracterizan por la preeminencia de pequeñas y medianas empresas que tienen una importancia significativa en la generación de rentas y empleo en la región (Alburquerque, 2000).

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que existe un desajuste entre el aporte que las MiPymes (micro, pequeñas y medianas empresas) tienen en la economía y el producto local, y su fragilidad ante las crecientes exigencias competitivas.

La mayoría de las MiPymes no alcanzan a percibir los cambios estructurales que se dan en las economías fruto de la globalización competitiva, ni tienen los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos que aseguren la supervivencia de la firma. Es debido a esto que muchos emprendimientos productivos no logran desarrollarse ni tampoco sobrevivir ante la creciente exigencia de los mercados, y los que lo logran, terminan siendo en el mejor de los casos, pequeñas empresas proveedoras de firmas multinacionales.

La escasa información empresarial, el bajo nivel de cualificación de los recursos humanos, el bajo nivel de capacitación empresarial y tecnológica, el bajo nivel de innovación, la escasa calidad y diferenciación del producto, las dificultades en la comercialización y la poca tradición exportadora, la reducida sensibilidad ambiental y la informalidad son las principales características de este grupo de pequeñas empresas (Alburquerque, 2000).

La identificación de las necesidades subyacentes de innovación en los sistemas productivos locales donde predominan estas empresas, requiere una actuación proactiva del lado de la oferta, ya que este segmento empresarial tiene dificultades para dar señales sobre las circunstancias que afectan su capacidad de competir en el mercado (Sepúlveda y Ramírez, 2000).

Dadas las características del sector Pyme es que resulta necesario construir desde el estado una oferta de información empresarial, de información tecnológica y de mercados, de innovación de producto y proceso productivo, de comercialización, de diseño, de control de calidad y asesoramiento financiero. Estas ofertas de servicios si bien deben ser impulsadas por el gobierno local, deben involucrar además a otras organizaciones de la región (universidades, institutos, etc) y encuadrarse dentro de las relaciones de cooperación público privada que enunciamos anteriormente.

El desarrollo empresarial constituye una de las bases del desarrollo económico local. No se trata sólo que el surgimiento y el desarrollo de empresas facilite la creación de empleo, sino, sobre todo, de que fomente la regeneración del propio tejido productivo mediante la mejora de las capacidades de emprender y de gestionar, a través de la introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo local.

Además, dentro de la política de fomento empresarial hay un componente social importante que debe destacarse y que puede verse en los programas de incubadoras de empresas, las cooperativas y los microemprendimientos que tratan de incidir sobre grupos de bajos ingresos o desempleados. El fin último de estos programas es fomentar el surgimiento de proyectos productivos que permita a los beneficiarios obtener un ingreso genuino que garantice tanto su subsistencia como la

del núcleo familiar. De esta forma, se combate el desempleo y la pobreza superando los enfoques asistencialistas.

2- Programas de financiamiento para micro y pequeñas empresas

Como sostuvimos anteriormente, las micro y pequeñas empresas requieren de una actuación proactiva desde el lado de la oferta a fin de que puedan señalar con precisión todas las circunstancias adversas que inciden en su productividad y su capacidad para competir.

Las MiPymes se caracterizan por tener problemas para conseguir financiamiento en el mercado de crédito formal porque o bien no disponen de las garantías solicitadas por los bancos, tienen un reducido volumen de venta anual o se encuentran en una situación de informalidad (Alburquerque, 2000).

Es a raíz de esto, que resulta sumamente necesario alentar desde el gobierno local todas las formas de ingeniería financiera que permitan que las micro y pequeñas empresas superen sus dificultades de acceso al financiamiento de mediano y largo plazo, a fin de que puedan ser competitivas en el mercado global y continúen generando empleo.

Es fundamental fomentar la constitución territorial de líneas de capital de riesgo, capital semilla, sociedades de aval y garantía recíproca, sociedades financieras mixtas de desarrollo local y bancos locales para incentivar el crédito a la producción. También resulta prioritario incorporar en los procesos de planificación estratégica a los bancos locales, de tal forma que la banca sea participe de la estrategia de desarrollo regional.

3- Impulso a la cooperación y a las redes de empresas

El centro de gravedad de la estrategia de desarrollo endógeno es generar las externalidades que permitan rendimientos crecientes en los sistemas productivos locales y, por lo tanto, el desarrollo económico de las regiones, comarcas o ciudades (Vázquez Barquero, 2000).

Ello no solo puede conseguirse mediante la constitución de grandes empresas competitivas, sino también mediante agrupamientos territoriales o sistemas de pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto, las iniciativas que tratan de impulsar la formación de redes de empresas se han convertido en uno de los ejes centrales de las estrategias de desarrollo económico local.

Los procesos de innovación en el nivel local y regional sólo funcionan cuando se producen fuertes vinculaciones entre las actividades industriales y de servicios, que den lugar a redes que contengan diferentes tipos de tecnología, métodos de gestión, formas de financiación y calificación de los recursos humanos. El dinamismo de una región (comarca o ciudad) depende de la densidad y calidad de las redes, ya que ello permite crear mayores flujos de información y conocimiento, lo que en definitiva, favorece el aumento de la productividad y la competitividad territorial (Vázquez Barquero, 2000).

La calidad y la intensidad de la cooperación entre las empresas es también un importante factor competitivo.

Para Haldewang (2000), la cooperación entre empresas puede ofrecer cuatro ventajas estratégicas: i) la obtención de economías de escala mediante redes de proveedores, mercadeo, sistemas integrados de insumos y otros; ii) el acceso a tecnologías y conocimientos prácticos del socio que hace contraparte, mediante lo cual puede acelerarse la velocidad de las innovaciones; iii) la reducción de los riesgos de la

empresa, al tener acceso a información, compartir costos de transacción, y cosas semejantes, y iv) la posibilidad de influir sobre los mercados merced a la actuación conjunta.

La formación de espacios en que se fomente el encuentro entre empresarios y se favorezcan los acuerdos y la formación de redes, como recintos feriales o ferias sectoriales constituyen también mecanismos que permiten mejorar e intensificar las relaciones entre las empresas que forman el tejido productivo local.

La promoción de clusters de empresas, fomentados a través de instrumentos tales como la creación de "parques industriales/comerciales" y/o "parques tecnológicos", consorcios, etc. constituye también un aspecto a considerar dentro de las políticas de desarrollo regional.

Este tipo de políticas no sólo involucran a la esfera pública local, sino también a estamentos superiores de la administración pública (estado provincial y nacional).

4- Creación de sistemas territoriales de información

Uno de los problemas habituales a escala regional es la ausencia de información estadística que permita analizar la performance de los distintos sectores de la economía. La información estadística a nivel local o es insuficiente o no existe, por lo que resulta casi imposible analizar la evolución de las variables económicas a nivel regional y/o evaluar el resultado de alguna política a nivel local.

Es a raíz de esto que surge la necesidad de que los municipios impulsen la creación de sistemas territoriales de información, para poder hacer un seguimiento efectivo de la performance económica de la comarca o región (Albuquerque, 2000).

Estos sistemas pueden construirse con el apoyo técnico del nivel central de la administración, a fin de poder acceder a su vez a bases de datos nacionales que pueden ser relevantes para empresas locales.

Los sistemas de información territorial deben tratar de identificar los circuitos económicos o cadenas productivas más significativas para la economía local, a fin de centrar las estrategias de desarrollo económico y de generación de empleo en las potencialidades básicas del territorio y en el aprovechamiento de oportunidades externas. Según Tecco (1997), estos sistemas deben orientarse a la producción de los insumos necesarios para realizar la evaluación y priorización de planes, programas y proyectos, mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional y apoyar la toma de decisiones y el control de gestión. Por lo tanto, requieren de información que organice datos referidos al entorno socio-económico próximo y general (la localidad, la región y su territorio).

La recolección de información a escala local puede efectuarse mediante la elaboración de talleres en el que se involucre a todos los actores locales. A tal fin será necesario una eficiente cooperación pública-privada y pública-pública, entre el municipio con las universidades y centros de investigación y desarrollo, las cámaras empresariales, el sector financiero local, las asociaciones de trabajadores, etc. A su vez, resultará de importancia la comparación de la información obtenida localmente con información procedente de otras regiones, con el fin de evaluar, tanto la competitividad de la región a escala global, como la posibilidad de complementariedades entre los tejidos productivos.

5- Capacitación de recursos humanos y monitoreo del empleo local

Dentro de la oferta territorial de servicios para las empresas está la de capacitar a los recursos humanos según las necesidades de los sistemas productivos locales. Mediante la capacitación de recursos humanos no sólo se brinda un servicio a

las empresas (que les va a permitir aumentar la productividad), sino que se combate el desempleo y se incrementa el capital social de la comunidad, ya que un individuo educado es un mejor ciudadano.

En un mercado de trabajo sumamente cambiante fruto de la apertura económica, la globalización y el cambio tecnológico, resulta fundamental dotar a la comuna de una herramienta que le permita evaluar permanentemente los requerimientos reales y potenciales de las empresas y las características que va asumiendo el mercado de trabajo local. Esto se logra a través de la creación de observatorios locales de empleo cuyo fin es monitorear el desempeño del mercado de trabajo (Alburquerque, 2000).

Las oficinas de información laboral constituyen también un instrumento fundamental para la lucha contra el desempleo. El objetivo de estas oficinas es acercar la oferta y la demanda laboral. La oficina no sólo recoge y sistematiza la demanda laboral sino que se ocupa de la selección del personal, de acuerdo con los perfiles solicitados por los empresarios, así como del seguimiento de las personas enviadas a los diferentes puestos de trabajo.

Con toda la información recolectada por estas dos agencias, se puede establecer un modelo de capacitación para el empleo sobre la base de los oficios y especialidades más demandadas por los empresarios; los programas de capacitación podrán ser luego dictados por el propio municipio o por universidades o institutos de la región de acuerdo al perfil definido en el modelo.

Estudio de casos en América Latina

A continuación se exponen diversos casos de municipios latinoamericanos que presentan algunas de las características de los denominados "Nuevos Municipios". La presentación de los mismos no busca ser exhaustiva, sino sólo mostrar casos de "buenas prácticas" en materia de gestión municipal. A tal efecto, se eligió un caso correspondiente a la Argentina, un caso referido a Brasil y un caso referido a Chile.

Rafaela

A partir de la década de 1990 se dio un importante impulso a la consolidación de la estrategia de desarrollo local en Rafaela, Provincia de Santa Fé.

En este hecho influyeron de forma decisiva el papel activo de la municipalidad y la articulación público-privada, junto al trabajo de un nuevo grupo de dirigentes, del sector público y del sector privado local, con formación y conocimiento de experiencias en el exterior, que trataron de encontrar nuevas oportunidades para Rafaela sobre la base de elementos de cooperación y confianza preexistentes en la localidad.

La llegada de un nuevo intendente a la municipalidad de Rafaela, en 1991, merece ser destacada por el empuje decisivo que desde entonces se ha dado a la gestión municipal como promotora del desarrollo económico local, así como el empeño que se ha puesto en modernizar la gestión, a fin de hacer de la municipalidad una entidad eficiente en la prestación de servicios a la ciudadanía.

A diferencia de los períodos anteriores, en que la municipalidad se ocupaba esencialmente de sus funciones tradicionales como la construcción de obras y la prestación de servicios públicos, a partir de 1991 los nuevos dirigentes del municipio desplegaron un activo esfuerzo para elaborar una visión estratégica de la ciudad, a fin de fortalecer e impulsar el desarrollo local. Como parte de ese esfuerzo, la municipalidad, a fin de modernizar su gestión y volverla más eficiente, acometió un reordenamiento administrativo y capacitó a su personal. En 1995, las realizaciones de

los primeros años de esta modernización recibieron, en reconocimiento de sus méritos, el Premio Nacional a la Calidad que concede la Presidencia de Argentina.

La Secretaría de Programación Económica de la municipalidad de Rafaela, creada también en 1991, permitió abordar, conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y factores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos.

Entre las líneas de actuación de la Secretaria de Programación Económica cabe destacar el fomento a la asociatividad de pequeñas empresas, sector caracterizado por la desvinculación, la falta de pertenencia a una cámara sectorial, la ausencia de información empresarial, la reducida capacidad de gestión y, en suma, su excesiva vulnerabilidad ante un escenario de cambios estructurales y tecnológicos.

Con ayuda de un equipo de jóvenes universitarios formados expresamente para tal fin, se llevó a cabo durante dos años una importante tarea de extensión entre el colectivo de pequeñas empresas, gracias a lo cual se ejecutaron programas de capacitación y búsqueda de negocios en forma colectiva e individual, se elaboraron proyectos de inversión y se formaron grupos para compras conjuntas o misiones comerciales. Como resultado de todo ello, en 1994 se creó la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR), la cual opera con más de 100 pequeñas empresas (menos de diez empleados) industriales o de servicios, dentro del centro comercial e industrial del departamento de Castellanos.

El Plan Estratégico de Rafaela constituyó otro paso importante a través del cual se abrió en 1996 un espacio de discusión para toda la sociedad local, con el fin de planificar de manera concertada y participativa el crecimiento de la ciudad. Como uno de los proyectos del Plan Estratégico se creó, a fines de 1997, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL), entidad municipal cuyo objetivo es acompañar los cambios y la transformación de la comunidad local, trabajando en la formación de recursos humanos y en el conjunto de condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y la región, fortaleciendo de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborando en el proceso de transformación del nuevo Estado Municipal. Los ejes estratégicos del ICEDEL se refieren al mejoramiento continuo de la gestión municipal, el asesoramiento y capacitación en desarrollo local para comunas y municipios, el fortalecimiento de la interacción y el funcionamiento institucional de la ciudad, la formación para el empleo y la generación de estudios e información para el desarrollo local.

Porto Alegre

Cuando el Frente Popular llega al gobierno de Porto Alegre en el año 1989, el municipio y la región estaban pasando una de las crisis más importantes de su historia. Porto Alegre estaba sufriendo un proceso de desindustrialización y, si bien seguía siendo la principal ciudad industrial del estado de Rio Grande do Sul, su participación relativa en el total de la renta industrial del estado venía reduciéndose desde los años 70'. A su vez, las finanzas municipales se encontraban sumamente deterioradas (alrededor del 98 por ciento de los recursos estaban comprometidos en el pago de salarios) y el resto, tan sólo un dos por ciento, era insuficiente para atender las demandas de consumo y servicios.

Frente a este escenario y luego de comenzar un proceso de saneamiento de las finanzas públicas, el gobierno modifica la organización interna del municipio en base a dos órganos: el GAPLAN (gabinete de planeamiento) y la CRC (coordinadora de relaciones con la comunidad).

La propuesta del Frente Popular se basaba, a grandes rasgos, en reinventar el concepto de lo "público", a partir de no asimilar lo público a lo estatal, sino a aquello que es de interés público y está bajo control público. La propuesta era contar, por un lado, con un estado democratizado, y por otro, con el conjunto de la sociedad civil movilizada.

El GAPLAN tenía como principal objetivo sentar las bases para un plan de desarrollo económico, mientras que la CRC debía movilizar a la comunidad entorno a las nuevas prácticas de gestión de la comuna.

El plan de desarrollo económico, coordinado por el GAPLAN y articulado con la comunidad a través de la CRC, se encuentra actualmente en vigencia y consta de tres directrices fundamentales de las que dependen un gran número de programas. Las directrices fundamentales del plan de desarrollo económico y sus principales programas son los siguientes:

- Directriz "*Dinamización de la economía de la ciudad*" (incluye los siguientes programas: programa de infraestructura y programa de desarrollo tecnológico).
- Directriz "*Calidad Mínima de vida para los excluidos*" (incluye los siguientes programas: programa de abastecimiento alimentario y programa de resistencia a la exclusión).
- Directriz "*Participación Popular y democratización del estado*" incluye el programa de presupuesto participativo.

La Directriz "*Dinamización de la economía de la ciudad*", apunta básicamente a construir instrumentos que permitan viabilizar el crecimiento económico, con distribución del ingreso y calidad ambiental.

El programa de infraestructura (que integra esta directriz) se propone dotar a la ciudad de condiciones para la actividad económica, es decir constituir un ambiente propicio para que las actividades empresariales se asienten y puedan desarrollarse. Por ejemplo, este programa incluye la colocación de cables de fibra óptica en algunas zonas de la ciudad para facilitar la radicación de firmas.

En el marco de este programa también se construyó la infraestructura básica para el establecimiento de un parque industrial para la pequeña empresa y se diseñó un "Puerto seco" en las afueras de la ciudad para evitar que las empresas transportadoras que estaban localizadas en el interior de Porto Alegre y usaban vehículos de gran porte rompieran el pavimento y entorpecieran el tránsito vehicular en las zonas céntricas.

Dentro de la Directriz nombrada anteriormente, también se encuentra el programa de desarrollo tecnológico.

Porto Alegre es una ciudad que tiene un conjunto de precondiciones que facilitan la inversión para el desarrollo de productos tecnológicos: tiene un conjunto de Universidades donde se encuentra el conocimiento más avanzado sobre electrónica e informática de Rio Grande do Sul, existen centros de investigación y un conjunto de servicios modernos de apoyo a industrias ya localizadas en Porto Alegre.

Conociendo todo esto, la denominada "Administración Popular" inició un proceso de articulación con la Universidad Federal de Río Grande do Sul y buscó la cooperación del Gobierno Francés para la implementación del proyecto "Porto Alegre Tecnópolis", basado en el modelo de tecnópolis francesa. Este proyecto tiene hoy más de 30 entidades de la región participando y tiene como emprendimientos más destacados la incubadora empresarial tecnológica, el emprendimiento denominado "Tecnópolis a domicilio", el proyecto de crédito comunitario Portosol-Porto Alegre y la creación de un sistema de información.

La incubadora empresarial tecnológica consta de un predio dividido en módulos donde se instalan las pequeñas empresas (previa autorización municipal) para

desarrollar sus productos. Permanecen allí hasta un lapso de tres años, recibiendo entre otros apoyos cursos de formación, consultorías, etc. Luego de haber cumplido los tres años, deben salir del predio dejando el lugar a nuevos emprendimientos.

El emprendimiento denominado "Tecnópolis a domicilio" consiste en un centro de extensión tecnológica para la pequeña empresa. Este consta de seis "extensionistas" que visitan las pequeñas empresas y descubren cuáles son sus necesidades y problemas para el mantenimiento del negocio. Los extensionistas, además de brindar información e intentar solucionar los problemas, intentan contactar a las empresas para la conformación de redes empresariales.

El proyecto Portosol-Porto Alegre consiste en la creación de una institución comunitaria de crédito que facilita préstamos a personas que no consiguen calificar en el sistema financiero, ya sea porque no tienen garantías para presentar o porque sus proyectos no son atractivos para los bancos. El sistema consta de un mecanismo de fianza solidaria mediante el cual los solicitantes se ofrecen como garantía de los demás.

Por último, dentro de la directriz "*Dinamización de la economía de la ciudad*", la administración de Porto Alegre también desarrolló un proyecto denominado "Central de Información" que tiene por objetivo generar y difundir información económica para las instituciones que la necesiten.

La Directriz "*calidad de vida mínima para los excluidos*" busca garantizar un standard de vida mínimo para los sectores de menores recursos de la ciudad de Porto Alegre; dentro de esta directriz se encuentran varios programas.

El programa municipal de abastecimiento alimentario tiene por objetivo regular los precios de la ciudad, buscando una reducción de los mismos.

El comercio de alimentos de Porto Alegre está extremadamente oligopolizado por las redes de supermercados internacionales, esto llevo a un alza significativa de los precios. Dentro del Programa Municipal de Abastecimiento Alimentario existen varios proyectos: ferias modelo, compra colectiva y puntos de oferta.

A través de estas iniciativas la administración popular apunta a establecer un conjunto de precios indicativos o de referencia para los principales rubros de la canasta familiar, de tal forma de evitar la explotación de los consumidores por parte de los grandes hipermercados.

Otro programa dentro de la directriz "*Calidad de vida mínima para los excluidos*" es el programa solidario de resistencia a la exclusión, que esta integrado por los proyectos de "Calificación para el trabajo" y "Acciones colectivas".

El primer proyecto busca ofrecer oportunidades de calificación profesional a personas con problemas de acceso al sistema de enseñanza institucionalizada. Dentro de este proyecto existen varios emprendimientos: construcción civil, reparación de electrodomésticos, mecánica de automóviles y jardinería. Los inscriptos en los emprendimientos permanecen 4 meses realizando los cursos. Una vez finalizado los mismos, el municipio promueve la realización de microemprendimientos por parte de los alumnos. El grupo de jardinería, por ejemplo, se ha transformado en una asociación y participa de las licitaciones de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente.

En la otra área de acción, que denominan "Acciones colectivas" el municipio busca potenciar el desarrollo de actividades económicas organizadas en emprendimientos colectivos, cuya producción de bienes o servicios pueda lograr los ingresos suficientes para autosustentarse. Dentro de este proyecto existe un emprendimiento de reciclaje o recolección selectiva de basura en el que participan 8 asociaciones sin fines de lucro. El municipio se encarga de llevar la basura a galpones de reciclado donde las asociaciones la clasifican y separan, para luego comercializarla.

Dentro de la Directriz "*Participación popular y democratización del estado*" se encuentra el programa de presupuesto participativo.

La experiencia del presupuesto participativo busca crear un proceso de democratización de la relación del Estado con la sociedad a través de la creación de una esfera pública no estatal. El presupuesto participativo consta de diversas instancias de deliberación y discusión (plenarias regionales, plenarias temáticas, foros de delegados y consejo de presupuesto participativo). En estas instancias se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. A su vez, cada una de estas etapas contienen mecanismos que permiten la circulación de la información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

La aplicación del presupuesto participativo en Porto Alegre permitió incrementar el suministro de agua, el alcantarillado, el alumbrado público y el asfalto por región.

Pero los resultados de este sistema no han sido sólo económicos. La implementación de este mecanismo permitió, además, incentivar la participación de la sociedad en cuestiones de gobierno, capacitar a la ciudadanía acerca de nuevas formas de participación democrática, formar delegados comunales con conocimiento de técnicas presupuestarias y mejorar sensiblemente los mecanismos de control ciudadano sobre el gasto público.

Rancagua

Entre 1990 y 1995 la actividad económica en la región de Rancagua disminuyó en forma dramática, siendo muy baja la generación de empleo vinculada a la actividad productiva. Durante este período cayó también el aporte proveniente del Fondo Común Municipal que otorga el gobierno regional para el sostenimiento de los municipios.

Esta situación llevó al equipo municipal nacido de las elecciones democráticas a buscar otras fuentes de recursos para el desarrollo económico de la ciudad.

Dentro de este cuadro, la municipalidad elaboró un diagnóstico, que fue resultado de la celebración de diversos cabildos participativos a partir de marzo de 1993. En ese año se planteó la idea de Rancagua como una ciudad viva, cuyos habitantes debían participar con una función proactiva en el mejoramiento de su calidad de vida, iniciativa que se enmarcó en la celebración de los 250 años de la ciudad.

En 1994 se introdujo un concepto comunicacional complementario de ciudad viva y amable. En octubre de 1995 se realizaron encuestas entre la población con el objeto de definir áreas prioritarias en la gestión municipal. Junto con ello, entre 1995 y 1996, el municipio realizó un eficiente "benchmarking", de tal forma de ir aprendiendo de otras experiencias municipales, tales como la Corporación de Desarrollo de Santiago en el área inmobiliaria y Santiago Innova y la Incubadora de La Cisterna en materia de fomento productivo y creación de empresas.

Este enfoque comunicacional se vió reforzado por los efectos visuales de las obras modernizadoras impulsadas por la municipalidad, entre las cuales se destaca la concesión del terminal rodoviario y el centro comercial de la ciudad, hecho que mostró el liderazgo y la capacidad de negociación del alcalde en el desarrollo local urbano, legitimándolo como un gestor moderno frente al sector privado y la comunidad local.

Todo ello permitió al alcalde convocar al sector privado, a mediados de 1996, para abordar conjuntamente una iniciativa destinada a crear un ambiente favorable a la capacidad emprendedora, surgiendo así el lema que se transformó en la idea-fuerza de la iniciativa innovadora, a saber, Rancagua Emprende.

El programa Rancagua Emprende se estructuró en cuatro grandes áreas de gestión, con un eje común orientado hacia la generación de empleo de calidad.

Las cuatro grandes áreas de gestión del programa Rancagua Emprende se refieren a fomento productivo y promoción de empleo, concesiones municipales, gestión inmobiliaria y comunicaciones.

El programa de fomento productivo y promoción de empleo incluye el fortalecimiento de instrumentos y mecanismos para la búsqueda de empleo, cursos de capacitación de recursos humanos y el apoyo a micro y pequeñas empresas. Para llevar a cabo dicho programa se crearon La Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), el Organismo Técnico Ejecutor Capacitador (OTEC), la Casa Municipal del Pequeño Empresario y la Incubadora de Empresas de Rancagua.

Por otra parte, el programa de concesiones municipales tiene por finalidad construir infraestructura y mobiliario urbano sin costo para la municipalidad, y obtener además recursos para el desarrollo de proyectos de alto impacto social. El programa de concesiones municipales implicó elaborar un reglamento de concesiones con gran énfasis técnico, a fin de dotar de la necesaria transparencia al proceso de licitación de las obras.

A su vez, en el área de gestión inmobiliaria se han llevado a cabo varias iniciativas para mejorar la articulación y coordinación entre el sector inmobiliario y la municipalidad. En este sentido, destaca el convenio para instalar en Rancagua la cooperativa habitacional HABITACOOOP a fin de activar proyectos inmobiliarios en el centro de la ciudad.

Por último, el área de comunicaciones tiene el propósito de desarrollar la identidad e imagen corporativa de la municipalidad y de posicionar a la ciudad como un lugar atractivo para inversiones. Esta estrategia comunicacional y de posicionamiento de la ciudad incluyó el diseño y realización de material promocional como videos, folletos, instalación de un sitio de internet y la realización de eventos como el Salón Regional del Vino.

Conclusión: limitaciones a los nuevos modelos de desarrollo local

Como plantea Vázquez Barquero, el desarrollo local puede definirse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial económico y social existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región. La idea del desarrollo local o desarrollo endógeno se basa en que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que no han sido explotados y que constituyen su potencial de crecimiento.

El proceso de globalización, la revalorización de lo local, el cambio morfológico de la ciudad, los procesos de integración en curso y la dualización de la sociedad, son fenómenos que transforman el papel y la importancia de una ciudad en la red global.

A su vez, en el espacio de los flujos, caracterizado por el intercambio de información fruto del avance de las comunicaciones, se ha generado un nuevo modelo de economía global que condiciona las políticas implementadas por los estados nacionales.

Todos estos aspectos, sumados a la problemática específica de la realidad económica de cada ciudad, obligan a los gobiernos municipales a redefinir su papel administrativo. Estas cuestiones que interactúan entre la ciudad y su contexto nos llevan a plantear un nuevo papel y nuevas funciones para el municipio con el objetivo

de intervenir favorablemente en el desarrollo económico-social de la comuna en la era de la globalización.

A lo largo del presente trabajo hemos visto las modificaciones que deben darse en los municipios tradicionales para que puedan hacer frente al nuevo rol que la sociedad demanda de ellos. La participación democrática, la planificación estratégica, el presupuesto participativo, la cooperación público-privada, la oferta de servicios empresariales son algunos de los cambios que la administración local debe implementar en la comuna para dar respuesta a las crecientes demandas de la sociedad y a la nueva realidad que impone el proceso globalizador.

Pese a que existen en América Latina modelos exitosos de gestión municipal, como son los casos que hemos enunciado anteriormente, podemos afirmar que las nuevas políticas para el desarrollo local presentan limitaciones, las cuales intentaremos enunciar a continuación:

- *Inexistencia de un marco legal adecuado:* no existe en América Latina un marco legal adecuado que contemple la existencia de una política de desarrollo local que contenga estrategia, objetivos, acciones, métodos de gestión y formas de financiación. La política de desarrollo local no se entiende como una política de estado, sino que surge más bien como respuesta de las comunas y las regiones a problemas que plantea el ajuste productivo.
- *Autonomía reducida de la acción local:* Se carece de un marco general de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de los recursos presupuestarios imprescindibles. Cuando el proceso de descentralización y devolución de competencias a las comunidades locales no se ha extendido o echo operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción, por lo que la política de desarrollo no puede generalizarse en todos los territorios y queda circunscripta a aquellos municipios y regiones más dinámicos y emprendedores.
- *Ausencia de organismos nacionales que incentiven el desarrollo local:* existe en América Latina una carencia de canales institucionales a nivel nacional que fomenten específicamente el desarrollo local; los gobiernos locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes a las de las iniciativas locales, o con que varias reparticiones públicas comparten competencias, intereses y responsabilidades en la solución de los problemas locales.
- *Insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gestión local:* a escala municipal, es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales. Las debilidades de este tipo incluyen tanto la carencia de capacidades gerenciales en los niveles de conducción, como de conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales. La carrera administrativa y el sistema de remuneraciones, responden habitualmente a enfoques de tipo burocráticos (centrados en la antigüedad) en lugar de orientarse por criterios de idoneidad, creatividad, productividad, compromiso y motivación.
- *Clientelismo, corrupción y problemas de financiamiento:* Los municipios de América Latina siguen siendo a menudo escenarios de clientelismo. Los modelos políticos tradicionales todavía desempeñan un gran papel, y la cultura local de

desarrollo no suele incorporar los rasgos emprendedores sino los derivados de la lógica del subsidio. Las comunas oponen gran resistencia a las iniciativas de modernización administrativa, principalmente en las regiones más atrasadas y periféricas, precisamente donde estas políticas debieran aplicarse en mayor medida. En muchas partes, los servicios económicos (por ejemplo permisos de construcción y de puesta en marcha de empresas) se obtienen sobre la base de pagos ilegales (corrupción) y se retrasan o entorpecen a causa de obstáculos burocráticos. Por otra parte, las municipalidades son con frecuencia demasiado pequeñas, su financiamiento e ingresos propios escasos, la dependencia de normas y recursos externos excesiva y sus estructuras administrativas tecnológicamente atrasadas.

- *Incertidumbre macroeconómica y ausencia de políticas públicas de desarrollo:* La afirmación de la ideología neoliberal en la región provocó la ausencia de políticas públicas que incentivarán el desarrollo. Los gobiernos nacionales no utilizan los instrumentos clásicos de política económica (política fiscal, política monetaria, política cambiaria, manipulación del tipo de interés, subsidios, etc) para favorecer la inversión, el crecimiento y el empleo. La ausencia de políticas de estado, de reglas de juego básicas condicionan cualquier estrategia de desarrollo. Las economías latinoamericanas carecen de un proyecto estratégico de país. Esto se traduce en los crecientes niveles de desempleo y desindustrialización que existen en toda la región; estas tendencias difícilmente pueden revertirse desde la esfera local.

Sólo mediante la superación de las limitaciones enunciadas anteriormente, los nuevos modelos de gestión municipal podrán ser implementados exitosamente en todas las comunidades o regiones de América Latina. Si no se superan las limitaciones descritas, los municipios desarrollados serán solamente, en el mejor de los casos, islas de prosperidad dentro de países en crisis.

Referencias Bibliográficas

Alburquerque, F. (2000), Las agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español (LC/R1973), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arocena, J. (1995), El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Caracas, Nueva Sociedad.

Arroyo, D. y Peñalva, S. (1991), " Estado Benefactor y Municipio en crisis", documento presentado en el Encuentro de Ciudades y Gobiernos Locales y políticas urbanas, Quito; Revista Cambios, núm 1. Vol. 3 Buenos Aires.

Boisier, S. y Silva, V. (1989), " Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual ". Naciones Unidas. Pontificia Universidad Católica. ILPES. Santiago de Chile.

Borja, J. (1997), Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la globalización. Madrid, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH)/Taurus.

Calatrava, J. (1992), " El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local", Desarrollo rural. Ejemplos Europeos, C. Del Canto (comp.), Madrid, IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca.

Chieza, R. (2000), " La experiencia del Presupuesto Participativo en el Municipio de Porto Alegre", documento presentado en el 3er. Congreso Municipalista del Partido Intransigente, Tandil; Revista Nuevos Municipios, núm 1. Voi 2. Buenos Aires.

Chisholm, M. (1990), Regions in Recession and Resurgence, Londres, Unwin Hyman.

Costamagna, P. (2000), " La articulación y las interacciones entre instituciones: La iniciativa del desarrollo económico local de Rafaela, Argentina". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Drkos, J. y Fuster, F. (1999), Autonomía Municipal: La deuda pendiente, Buenos Aires, Instituto de cultura latinoamericana (ICLA).

Frediani, R. (1991), " Estabilización y reforma estructural en latinoamérica durante la década del noventa", CIEDLA.

Friedman, J. y Weaver, C. (1979), Territory and Function, Londres.

Furtado, C. (1974), Teoría e Política do desenvolvimento económico, San Pablo, Nacional.

Garay, A. y García Delgado, D. (1991), "El municipio en Argentina", Santiago de Chile, Sur.

García Delgado, D. (1997), Estado & Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural, Buenos Aires, Norma.

Giménez, M. (2000), De la gestión del Estado Nacional hacia la gestión de los Estados Municipales; Revista Ensayos Académicos. Pág 23-28, Bahía Blanca.

Gorestein, S. y Bustos Cara, R. (1998), Ciudades y Regiones frente al avance de la Globalización. EdiUNS. Bahía Blanca.

Haldenwang, Ch. (2000), "Nuevos Conceptos de la política regional de desarrollo: aporte para la discusión latinoamericana", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hilhorst, J. G. M. (1971), " Spatial Structure and Decision Making". ISS, La Haya.

Hobsbawn, E. (1995), Historia del Siglo XX, Crítica.

Isard, W. (1975), Introduction to regional Science. New Jersey, Prentice-Hall Inc.

Pavano Motta, J. (1998), "El proceso del presupuesto participativo". En municipio, democracia y sociedad local: La experiencia de Porto Alegre. Programa de desarrollo local Memorias de Encuentros. Pág. 13 a 15. UNGS.

Olivera, J. (1959), Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: nota sobre relaciones entre conceptos, El trimestre Económico, Buenos Aires.

Reese, E. (2000), " La planificación estratégica en los nuevos municipios", documento presentado en el 3er. Congreso Municipalista del Partido Intransigente, Tandil; Revista Nuevos Municipios, núm 1. Vol 2. Buenos Aires.

Stöhr, W. (1981). " Development from Below: The Bottom- Up and Periphery- Inward Development Paradigm". Wiley and sons Ltd.

Tecco, C. (1997), "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", en Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina. García Delgado, D. (comp). Pág 107 a 121. FLACSO. UBA. UCC. Universidad del Plata.

Valenzuela, D. (1999), " Experiencia de concertación en Rancagua", Las corporaciones para el desarrollo en Chile (LC/IP/L. 159), Pacheco, M. A y Llanos, V. (comp), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vázquez Barquero, A. (2000), " Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vianna Moraes, J.(1998), "Estrategias locales de promoción de la actividad económica". En Municipio, democracia y desarrollo local: La experiencia de Porto Alegre. Programa de desarrollo local Memorias de Encuentros. Instituto del Conurbano. Pág. 15 a 23. UNGS.